

La Cooperación Triangular en la Cooperación Alemana al Desarrollo

Kaplan, Marcus; Busemann, Dennis; Wirtgen, Kristina

Veröffentlichungsversion / Published Version
Forschungsbericht / research report

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Kaplan, M., Busemann, D., & Wirtgen, K. (2020). *La Cooperación Triangular en la Cooperación Alemana al Desarrollo*. Bonn: Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval). <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-73896-4>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>



LA COOPERACIÓN TRIANGULAR EN LA COOPERACIÓN ALEMANA AL DESARROLLO

2020

En la cooperación al desarrollo se considera cada vez más que la cooperación triangular (CTr) tiene el potencial no solo de lograr impactos en los países receptores, sino también de contribuir a la mejora de las relaciones de cooperación y de las alianzas a nivel estratégico, especialmente entre los donantes del CAD y los países emergentes. La presente evaluación examina en qué medida se logran los objetivos y las expectativas de los actores involucrados en la CTr en la cooperación alemana al desarrollo. Además del análisis del portafolio alemán de CTr y la literatura especializada, la base de datos para la evaluación la aportan numerosos estudios de casos en América Latina y el Caribe, el Sudeste Asiático y África subsahariana.

LA COOPERACIÓN TRIANGULAR EN LA COOPERACIÓN ALEMANA AL DESARROLLO

2020

Aviso legal

Redactado por

Dr. Marcus Kaplan
Dennis Busemann
Kristina Wirtgen

Responsable

Dr. Stefan Leiderer

Diseño

MedienMélange:Kommunikation!, Hamburg
www.medienmelange.de

Traducción

Ángel E. García

Créditos fotográficos

Portada: mattjeacock, iStock

Referencia bibliográfica

Kaplan, M., D. Busemann, y K. Wirtgen (2020), *La Cooperación Triangular en la Cooperación Alemana al Desarrollo*, Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval), Bonn.

Impresión

Bonifatius, Paderborn

© Instituto Alemán de Evaluación de la
Cooperación para el Desarrollo (DEval), 2020
ISBN 978-3-96126-103-1 (Edición impresa)
ISBN 978-3-96126-104-8 (PDF)

Editor

Instituto Alemán de Evaluación de la
Cooperación para el Desarrollo (DEval) Fritz-
Schäffer-Straße 26
53113 Bonn, Germany

Tel: +49 (0)228 33 69 07-0

E-Mail: info@DEval.org

www.DEval.org

El Instituto Alemán de Evaluación de la Cooperación para el Desarrollo tiene el mandato del Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo de Alemania (BMZ) de analizar y evaluar las intervenciones de la cooperación alemana al desarrollo de manera independiente y comprensible.

Con sus evaluaciones, el Instituto contribuye a mejorar los fundamentos de la toma de decisiones de cara a configurar una política de desarrollo eficaz y aumentar la transparencia de los resultados.

Este informe también está disponible en el sitio web de DEval y se puede descargar como archivo PDF en:

<https://www.deval.org/en/evaluation-reports>

Se puede solicitar una edición impresa de este informe en: info@DEval.org

El pronunciamiento del Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ) respecto a la evaluación se encuentra en: <https://www.bmz.de/en/ministry/evaluation/Evaluation/evaluierungsberichte-stellungnahmen/index.html>

AGRADECIMIENTOS

El equipo de evaluación recibió el apoyo de numerosas personas y organizaciones para este estudio, a quienes queremos expresar nuestro sincero agradecimiento. En primer lugar, se ha de mencionar a las instituciones que han brindado al equipo ayuda técnica y organizativa en la preparación de la evaluación, en el Grupo de Referencia y en la recopilación de datos: el Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ), la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit, GIZ (Cooperación alemana al desarrollo) y el Physikalisch-Technische Bundesanstalt, PTB (Instituto Nacional de Metrología de Alemania). Queremos expresar nuestro especial agradecimiento por la colaboración fiable, así como por la discusión abierta y objetiva, también de los aspectos críticos de esta modalidad de cooperación.

Sin el activo apoyo de las organizaciones ejecutoras de la cooperación al desarrollo y las direcciones regionales responsables del BMZ, así como de las embajadas alemanas, la realización de los estudios de caso hubiese resultado mucho más difícil. Les damos las gracias a los expertos y expertas del BMZ, de las organizaciones ejecutoras, de otros donantes del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE y a los miembros de la comunidad científica a quienes entrevistamos. Su conocimiento y experiencia han sido sumamente útiles y valiosos para los resultados de la evaluación. Queremos agradecer a las numerosas personas de los dieciséis países, especialmente al personal de las instituciones contrapartes participantes, que se tomaron el tiempo para debatir intensamente con nosotros y responder muchas preguntas. La experticia y la alta calidad del trabajo de nuestra consultora externa Manaíra Assunção y de nuestro consultor externo Stefan Tominski han contribuido también al éxito de los estudios de caso.

Le debemos un agradecimiento especial a Nadine Piefer-Söyler y al Dr. Sven Grimm, personas encargadas de la revisión por pares externa, que han brindado aportes y comentarios muy útiles para los productos centrales de la evaluación en cuanto a contenido y metodología.

Damos las gracias cordiales a Lutz Meyer, quien, con su vasta experiencia y conocimientos, ha enriquecido la evaluación y que ahora disfruta de su muy merecida jubilación. También queremos expresar nuestro agradecimiento a nuestros y nuestras colegas de DEval, quienes cuestionaron críticamente nuestro trabajo y han contribuido con sus comentarios a la calidad del informe. Este es especialmente el caso de Helge Roxin y Christoph Hartmann, nuestros revisores por pares internos.

Theresa Müller, Judith Ihl y Stephanie Knoll han apoyado la evaluación a lo largo de todo el proceso. Les damos las gracias sinceramente por su gran compromiso y dedicación personal. Finalmente, nos queda dar las gracias a Teresa Vogel, Rebecca Maicher y Amelie Bornemann por su enérgico apoyo durante toda la evaluación.

RESUMEN

Antecedentes, objetivos y objeto de la evaluación

Desde hace varias décadas, los actores de la cooperación internacional al desarrollo (CD) vienen percibiendo progresivamente la cooperación triangular (CTr) como una modalidad alternativa de asociación para el desarrollo. Hay muchas expectativas asociadas con esta forma de cooperación. En el transcurso del debate sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo generado durante la primera década del siglo XXI, y en el contexto de la marcada orientación de la cooperación al desarrollo hacia la eficacia resultante del mismo, la CTr fue considerada como una oportunidad para lograr mejores impactos en los países receptores mediante la participación de un oferente del Sur como actor adicional de las medidas de cooperación al desarrollo. Al respecto, se parte de que el oferente del Sur enfrenta desafíos de desarrollo similares a los del receptor y que, por lo tanto, puede brindarle asistencia técnica relevante. Además, el oferente en muchos casos suele tener una cercanía sociocultural con el receptor mayor que la que dispone el donante.

Otra ventaja es que este actor adicional alivia la carga del presupuesto del donante del CAD y la responsabilidad se comparte. Las tendencias globales de los últimos años han hecho que el aspecto de la responsabilidad compartida adquiera mayor importancia. Hoy en día, la CTr se percibe cada vez más como un enfoque estratégico para formar o fortalecer alianzas internacionales con el fin de transferir más responsabilidad a otros países y abordar conjuntamente los desafíos globales que cada Estado ya no puede resolver por sí mismo. Además de los países donantes tradicionales del CAD-OCDE, están surgiendo cada vez más países de otras regiones del mundo que presentan una evolución económica positiva. En consecuencia, estos países también se han convertido en socios políticos más importantes, se involucran más en los debates internacionales y asumen responsabilidades políticas.

De este modo, se considera que la modalidad de la CTr tiene un potencial especial para fortalecer la eficacia de la cooperación al desarrollo, para promover alianzas y cooperaciones así como para impulsar el aprendizaje mutuo. Aquí se pone de manifiesto una peculiaridad de esta modalidad. Tanto en la cooperación alemana como en la cooperación internacional al desarrollo en su conjunto, la CTr se orienta fundamentalmente a brindar aportes para la consecución de efectos en dos dimensiones diferentes:

- **La dimensión programática y de contenido** comprende los efectos “clásicos” de desarrollo que se producen en los países en los que se ejecutan las medidas de la cooperación triangular y que tienen por objeto lograr mejoras para los grupos destinatarios.
- **Los efectos político-estratégicos** se sitúan particularmente en el ámbito de la mejora de la asociación entre los actores implicados, así como en el fortalecimiento de estructuras de cooperación al desarrollo. A diferencia de los efectos programáticos y de contenido, los aspectos político-estratégicos pueden repercutir en todos los involucrados, no solo en el país receptor.

En consecuencia, importantes procesos y documentos internacionales —como la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, la Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo (AGCED) o, más recientemente, la Segunda Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la Cooperación Sur-Sur (PABA+40)— señalan la importancia de la CTr. El Gobierno Federal alemán considera que la cooperación triangular es un nexo de unión entre la cooperación Sur-Sur y Norte-Sur, y comparte las expectativas internacionales respecto a la CTr. En su documento de estrategia “Cooperaciones triangulares en la cooperación alemana para el desarrollo”, (*Dreieckskooperationen in der deutschen entwicklungspolitischen Zusammenarbeit*) el Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ) se ha fijado como objetivo “aprovechar en mayor medida las múltiples opciones de aplicación de las cooperaciones triangulares [...], conjuntamente con sus socios” (BMZ, 2013).

Debido al gran número de medidas de desarrollo y de socios, la cooperación alemana al desarrollo es uno de los donantes del CAD más importantes con respecto a la aplicación de la CTr a nivel internacional (OECD DAC, 2016). Sin embargo, en el presupuesto del BMZ el porcentaje de los fondos destinado a la cooperación triangular ha sido hasta ahora marginal: en el período de 2006 a 2017 ascendió en promedio al 0.047 %. Geográficamente, la intervención alemana en la actualidad se concentra sobre todo en la región de América Latina y el Caribe.

Hasta hoy en día no se cuenta con evidencias que respalden las grandes expectativas que tanto el BMZ como la comunidad internacional tienen frente a la CTr. El nivel de conocimiento sobre esta modalidad de cooperación y sus efectos reales es relativamente bajo, tanto en el ámbito internacional como en la cooperación alemana. Consecuentemente, el objetivo general de esta evaluación es determinar en qué medida se están alcanzando los objetivos y expectativas de los actores que participan en la modalidad de la CTr. A este respecto, la evaluación se focaliza en los objetivos y expectativas de la cooperación alemana en cuanto a su rol de donante en la CTr.

El objeto de la presente evaluación es la modalidad de cooperación triangular en la cooperación alemana al desarrollo. La cooperación triangular se define como **una forma de cooperación al desarrollo en la que la cooperación alemana y otros actores estatales de diferentes países cooperan asumiendo tres roles diferentes en medidas planificadas y ejecutadas conjuntamente**. Además de la cooperación alemana como donante, las funciones que se asumen en este contexto incluyen un oferente del Sur y un receptor. La principal diferencia respecto a la cooperación bilateral es la presencia del rol adicional del oferente del Sur.

Valoración general

La evaluación ha constatado que los objetivos y expectativas, que todos los actores (donantes, oferentes del Sur, receptores) vinculan con la modalidad de la CTr en la cooperación alemana, se están alcanzando en diverso grado en las tres regiones: América Latina y el Caribe, África subsahariana y Sudeste Asiático. Se logran nuevas relaciones de cooperación o se consolidan las existentes, se promueve la cooperación Sur-Sur y se fortalecen estructuras de cooperación al desarrollo. De esta manera, la cooperación triangular contribuye a la implementación de la Agenda 2030 (especialmente a las alianzas para el desarrollo que contempla el ODS 17). La CTr también está ganando visibilidad internacional como modalidad de cooperación al desarrollo. Al mismo tiempo, los impactos y la sostenibilidad de las medidas en la dimensión programática y de contenido son relativamente bajos.

La evaluación confirma el potencial de la modalidad de la CTr para lograr efectos a largo plazo en la dimensión político-estratégica. En la práctica, esto concuerda en gran medida con los objetivos de los actores, cuya principal motivación para utilizar la CTr es el logro de objetivos políticos y estratégicos. Para la cooperación alemana al desarrollo y para una gran parte de los oferentes del Sur, el centro de atención se sitúa en su relación mutua y en el fortalecimiento del oferente del Sur en su nuevo rol de copartícipe activo en la cooperación al desarrollo. Para la consecución de los objetivos político-estratégicos, la CTr representa, al menos bajo ciertas condiciones, una modalidad adecuada. Sin embargo, debe mejorarse aún más.

A la hora de brindar aportes a largo plazo y de modo sostenible a los objetivos de la política de desarrollo en la dimensión programática y de contenido, más allá de los objetivos directos de las medidas, la CTr, en su configuración actual en la cooperación alemana, solo es adecuada de manera limitada. En la actualidad es difícil explicar cómo los resultados de las medidas, en su gran mayoría pequeñas, contribuyen a los objetivos generales de desarrollo. Sin embargo, los aportes varían considerablemente y dependen del proyecto respectivo y del contexto del país. Esto indica que, si la CTr se aplica con una mayor orientación a impactos, sus fortalezas respecto a la consecución de objetivos de la política de desarrollo podrían ser mejor aprovechados de lo que lo han sido hasta ahora. Resulta necesario reforzar la dimensión programática y de contenido en la configuración de la CTr ya que, en el contexto de los objetivos de la cooperación alemana y de su compromiso de aplicar la Agenda de Eficacia de la Ayuda (*Aid Effectiveness Agenda*), un enfoque excesivamente unilateral en los objetivos políticos y estratégicos no puede considerarse satisfactorio. La vía indirecta de impacto a través del establecimiento de cooperaciones y el fortalecimiento de los oferentes del Sur, que, en última instancia, debería también traducirse en mejoras para los grupos destinatarios en los países receptores, no resulta suficiente.

Un uso más efectivo y eficiente de la modalidad en la cooperación alemana al desarrollo en ambas dimensiones encara tres desafíos generales fundamentales:

1. Dentro de la cooperación alemana al desarrollo no existe una comprensión común de la modalidad de la CTr y de su aplicación. En consecuencia los objetivos del documento de estrategia de cooperación triangular del BMZ no se persiguen ni sistemática ni estratégicamente, y el uso de la CTr en la práctica

es muy heterogéneo. El foco de atención de cada cooperación triangular varía entre la dimensión político-estratégica y la dimensión programática y de contenido, según la región y según otras condiciones contextuales. Dentro de estas dimensiones han surgido también muchos enfoques diferentes respecto a la CTr. Esta flexibilidad es, por un lado, una de las fortalezas de la modalidad. Por otra parte, supone que casi no hay procedimientos estándar para la aplicación de la CTr y que su configuración concreta tiene que ser negociada caso por caso de nuevo. La ausencia de un enfoque estratégico y de una comprensión común puede tener repercusiones negativas en la implementación conjunta orientada a impactos de las medidas de CTr.

2. El BMZ no dispone de suficiente información relevante respecto a las medidas en curso y las concluidas como para poder coordinar la modalidad del modo que exige la aplicación estratégica de la CTr. Esto dificulta la orientación del portafolio en su conjunto a la consecución de los objetivos estratégicos del BMZ. No se dispone de indicadores para medir el logro de los objetivos estratégicos de la modalidad ni de un sistema de monitoreo general para registrar las medidas de CTr y evaluarlas en lo que respecta a su contribución a los objetivos estratégicos; por consiguiente, la generación de experiencias de aprendizaje y la difusión de las mismas solo es posible en un grado limitado.
3. La cooperación triangular generalmente no suele ejecutarse de manera sistemática y con orientación a impactos, ya que no se dispone de suficientes recursos financieros y humanos para ello. La coordinación de la modalidad carece de sistemas de gestión de información y de conocimiento y faltan recursos humanos para analizar y procesar las experiencias adquiridas y ponerlas de nuevo a disposición del sistema de cooperación al desarrollo. En el nivel de ejecución, la escasa asignación de recursos repercute negativamente en la eficacia y la sostenibilidad de las medidas.

Metodología

Para investigar apropiadamente el objeto de evaluación y responder a la pregunta general de evaluación, se ha empleado un diseño de evaluación basado en la teoría. El marco analítico lo aporta la llamada teoría de cambio (*theory of change*), que fue reconstruida o revisada en consulta con las partes interesadas relevantes. En la reconstrucción y el análisis de los datos se han tenido en cuenta las dos dimensiones de objetivos de la modalidad. En el proceso también se identificaron efectos que no pueden asignarse inequívocamente a una sola dimensión. Se identificaron aspectos que son específicos de la modalidad CTr. Entre estos se encuentran el aprendizaje conjunto y mutuo, así como ciertos principios de cooperación como p.ej. la horizontalidad. En la síntesis, los resultados de todas las dimensiones fueron reunidos nuevamente.

En la evaluación se llevó a cabo una amplia recopilación de datos primarios y secundarios. El núcleo lo componen los estudios de caso en las tres regiones: América Latina y el Caribe, África subsahariana y el Sudeste Asiático. Se realizaron un total de 235 entrevistas en los 16 países de estudio de caso y en Alemania. Los estudios de caso en los 16 países incluyen siete oferentes del Sur, ocho receptores y un actor dual. Este último es Perú, que en diferentes medidas de CTr con la cooperación alemana actúa bien como oferente del Sur o bien como receptor. Las entrevistas en Alemania se llevaron a cabo con interlocutores e interlocutoras del BMZ y de las organizaciones ejecutoras alemanas, a saber la *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit*, GIZ (Cooperación alemana al desarrollo) y el *Physikalisch-Technische Bundesanstalt*, PTB (Instituto Nacional de Metrología de Alemania).

Además, se realizó un análisis de la literatura especializada y del portafolio sobre la base de los documentos de los proyectos de las organizaciones ejecutoras de la cooperación alemana. Para ello, el equipo de evaluación analizó 86 documentos sobre 30 medidas de CTr en América Latina y el Caribe, diez en el Sudeste Asiático y tres en el África subsahariana.

Principales resultados y conclusiones: marco conceptual de la modalidad

Objetivos, estrategia y roles

Todos los actores, en cualquiera de los tres roles, asocian con la CTr en ambas dimensiones un gran número de objetivos y expectativas explícitas e implícitas. Los objetivos de los oferentes del Sur y los receptores coinciden en gran medida con los de la cooperación alemana al desarrollo. Sin embargo hay algunas discrepancias; por ejemplo, en lo que respecta al establecimiento de un entendimiento común sobre los

principios y la forma de cómo generar impactos de la cooperación, como es el caso de la transparencia y la orientación a impactos. Los objetivos implícitos de la cooperación alemana a menudo se centran en los oferentes del Sur, como, por ejemplo, el fortalecimiento de las estructuras de cooperación al desarrollo o la consolidación de relaciones de cooperación político-estratégicas a través de la CTr. Estos objetivos se mencionan parcialmente en la Estrategia de Cooperación Triangular del BMZ, pero no se formulan explícitamente como objetivos de CTr en la cooperación alemana. Los oferentes del Sur y los receptores rara vez tienen una estrategia propia de cooperación triangular.

La cooperación alemana al desarrollo, en su rol de donante, contribuye a las medidas de CTr con recursos financieros y aportes en especie (sobre todo asumiendo la gestión del proyecto) y, por lo general, con asistencia técnica. Además, a través de su red mundial de colaboradores, la cooperación alemana suele asumir un rol de intermediario al establecer, sobre todo la GIZ, contactos entre las instituciones de los oferentes del Sur y las de los receptores. Los oferentes del Sur solo asumen parcialmente el rol de intermediación que se les atribuye. La mayoría de los oferentes del Sur aportan asistencia técnica sobre la base de su experiencia, pero, por su parte, suelen beneficiarse también de la experticia de la cooperación alemana, en particular en lo que respecta a los métodos y procedimientos de gestión de proyectos. Los receptores contribuyen con apoyo logístico y conocimiento del contexto. Asimismo, la mayoría de los receptores, especialmente de América Latina, transfieren también recursos financieros y conocimientos en el sentido de la ejecución y el aprendizaje conjunto. Cada vez más los receptores actúan como actores duales, es decir, ya no participan exclusivamente como beneficiarios, sino que también actúan como oferentes del Sur en la CTr y transmiten sus propios conocimientos y experiencias. Perú es un ejemplo de ello.

Utilización de la modalidad

Entre los socios de la cooperación alemana al desarrollo, la CTr también goza de una atención política relativamente alta, también en relación al ODS 17 (Alianza global para el Desarrollo Sostenible). Esto se expresa, entre otras cosas, en el hecho de que algunos departamentos de cooperación internacional en los ministerios respectivos están siendo reestructurados y se orientan con más claridad hacia la cooperación triangular. Dentro de la cooperación alemana, a pesar del alto nivel de compromiso de la mayoría de los y las responsables de la CTr, ésta a menudo se encuentra por debajo del umbral de percepción de los tomadores y tomadoras de decisiones políticas. Incluso algunos funcionarios y funcionarias del BMZ encargados de dirigir las medidas y algunos coordinadores y coordinadoras de las organizaciones ejecutoras de la cooperación alemana no perciben la CTr como una modalidad relevante de cooperación al desarrollo. En algunos casos hay un entendimiento desigual de los ámbitos de responsabilidad de las partes involucradas y una percepción fundamentalmente diferente de la CTr como modalidad. Este desconocimiento se debe principalmente a que la cooperación alemana carece de una gestión sistemática del conocimiento y de un sistema conjunto de monitoreo y evaluación para la modalidad CTr, y a que, consiguientemente, la aplicación de la modalidad aún no puede evaluarse sobre la base de evidencias.

En la ejecución de la cooperación triangular, por lo general, se utiliza las estructuras bilaterales existentes, tanto en lo que respecta a los recursos y al personal local como a los procedimientos administrativos, ya que no se han desarrollado procedimientos específicos ni estructuras locales para la CTr. Esto plantea desafíos en la aplicación de la modalidad, por ejemplo, con respecto a la eficiencia. Por un lado, se ahorran recursos (trilaterales); por otro, se ejerce una mayor presión sobre los recursos (bilaterales) que no adoptan una perspectiva trilateral, como es el caso de la coordinación entre los actores que desempeñan las tres funciones. Esto muy a menudo provoca retrasos. En la cooperación alemana, solo el Fondo Regional para la Cooperación Triangular en América Latina y el Caribe (Fondo LAC) ofrece un modelo de financiación alternativo: emplea fondos regionales, no asume compromisos bilaterales a través de convenios con países específicos y su personal no depende de estructuras bilaterales.

Principales resultados y conclusiones: efectos de la cooperación triangular

Relaciones de cooperación

Especialmente para la cooperación alemana al desarrollo y los oferentes del Sur, en la dimensión político-estratégica el establecimiento y la consolidación de asociaciones y de relaciones de cooperación son de importancia primordial. Los donantes y los oferentes del Sur a menudo usan la CTr para mantener y fortalecer la cooperación entre un donante del CAD y un oferente del Sur ya graduado o que pronto se graduará¹, como Chile o Brasil. A fin de lograr su objetivo explícito de promover la cooperación Sur-Sur a través de la cooperación triangular, el BMZ considera necesario fortalecer el papel del oferente del Sur respectivo como una especie de centro neurálgico en su región. Para intensificar la relación de cooperación, a menudo se retoman temas trabajados en medidas de cooperación bilateral previas o en otras intervenciones de CTr con el oferente del Sur y se replican en una medida de CTr en un país receptor.

Aprendizaje y principios de cooperación

El objetivo de la cooperación alemana relativo al fortalecimiento de las estructuras de cooperación de los oferentes del Sur se consigue mediante un enfoque de aprendizaje en la práctica (*learning by doing*) en la coordinación y ejecución conjuntas de las medidas de CTr. Al respecto, la prioridad es generar experiencia en cooperación al desarrollo y experticia en la aplicación en el ámbito de la gestión de proyectos (entre otros, en la coordinación, planificación y monitoreo orientados a impactos). Aunque este fortalecimiento no se formula explícitamente como objetivo en la estrategia del BMZ ni se aborda sistemáticamente en el contexto de las medidas de cooperación triangular, en la práctica, sin embargo, las medidas de CTr financiadas por el BMZ contribuyen a tal fortalecimiento. Este es, por lo general, un efecto secundario de las medidas de CTr. En las medidas de CTr no se incluyen ni objetivos ni indicadores ni actividades concretas y recurrentes relativas al desarrollo de capacidades (*capacity development*) para visualizar y, así, promover explícitamente este ámbito de aprendizaje. En consecuencia los efectos son en muchos casos aleatorios. Esto entraña el riesgo de no alcanzar el objetivo de fortalecer las estructuras de cooperación al desarrollo de los oferentes del Sur si las condiciones cambian. La excepción la constituye el Fondo LAC, que financia el aporte alemán a las medidas conjuntas de la cooperación triangular en dicha región y capacita a los socios participantes en la modalidad de CTr y en la gestión de proyectos con su oferta de cursos de desarrollo de capacidades humanas (cursos DCH).

La cooperación alemana apunta a fortalecer a los actores de la cooperación al desarrollo de los oferentes del Sur en el ámbito de los principios y estándares de la cooperación al desarrollo. En la implementación de la CTr, la parte alemana se enfoca en tematizar los estándares del CAD-OCDE y en los principios de la Declaración de París.² Sin embargo, existen principios y formas de entender la cooperación distintos entre la cooperación alemana al desarrollo y los oferentes del Sur. Para algunos oferentes del Sur, entre ellos Brasil, Indonesia y Sudáfrica, los llamados “principios de cooperación Sur-Sur” forman parte de su forma de entender la cooperación al desarrollo. En consecuencia, también persiguen estos principios en la cooperación triangular. No se ha establecido sistemáticamente un intercambio explícito de aprendizajes y experiencias, ni tampoco respecto al entendimiento que tienen los actores sobre la forma de generar impactos y sobre los principios de cooperación. No obstante, en muchas intervenciones de CTr se lleva a cabo un diálogo informal sobre cómo generar impactos y sobre principios (especialmente, sobre la orientación a impactos de las medidas), lo que marca un primer paso para lograr el objetivo de la cooperación alemana al desarrollo.

El aprendizaje mutuo (el uno del otro) y conjunto (todos juntos) de todos los actores, incluido el donante, es un componente central de la CTr. El aprendizaje conjunto se evidencia en el aprendizaje sobre la

¹ La graduación se determina sobre la base del PIB per cápita, incluidas las graduaciones previstas (Eurostat, s.f.).

² La evaluación comprende los siguientes principios, a los cuales se adhiere la cooperación alemana al desarrollo (BMZ, s.f.a, s.f.b): además de la transparencia, la participación y el principio de acción sin daño, también se tienen en cuenta los principios de la Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo, es decir apropiación, alineación, armonización, gestión orientada a resultados, mutua rendición de cuentas (OCDE, 2005).

modalidad misma, mientras que en el nivel técnico y de contenido tiene lugar principalmente un aprendizaje mutuo entre el oferente del Sur y el receptor. En cambio, las experiencias de aprendizaje de la cooperación alemana al desarrollo en este ámbito no son notorias. Además, la lógica de la cooperación alemana no presupone conceptualmente que esta aprenda de sus socios. Las experiencias de aprendizaje apenas están documentadas, por lo que no hay claridad sobre qué es lo que la cooperación alemana aprende en la CTr. La insuficiente consideración del aprendizaje mutuo es una de las razones por las que la horizontalidad entre los tres roles sólo se logra parcialmente, a pesar de ser un principio fundamental de cooperación en la modalidad de CTr. En general, tanto los oferentes del Sur como los receptores de la CTr de la cooperación alemana perciben más horizontalidad en esta modalidad que en la cooperación bilateral. La horizontalidad, sin embargo, depende de las personas y, como el principio no está establecido sistemáticamente, se expresa en diversos grados en las medidas de desarrollo. La horizontalidad se logra principalmente entre la cooperación alemana y los oferentes del Sur, mientras que la relación entre la cooperación alemana y los receptores se caracteriza todavía a menudo por la verticalidad. El involucramiento de los receptores en la cooperación triangular puede ser mejor descrito como participación que como horizontalidad.

Impactos de desarrollo de las medidas de la cooperación triangular

Pese a todos los desafíos que plantea la ejecución de la CTr en la cooperación alemana al desarrollo, la evaluación confirma el potencial de la modalidad para brindar aportes relevantes en cuanto a impactos de desarrollo en los países receptores. Este potencial se debe, entre otras cosas, a que con el oferente del Sur se dispone de otro socio que puede contribuir con recursos en forma de financiación, experticia y personal para lograr los objetivos de la medida de desarrollo. Sin embargo, este potencial no está siendo plenamente aprovechado en la configuración actual de la CTr en la cooperación alemana. Las medidas de CTr producen un gran número de productos (*outputs*) alcanzables a corto plazo, entre otros en el ámbito del desarrollo de capacidades, así como en la elaboración de documentos técnicos. Los objetivos de las medidas se alcanzan en su mayor parte; sin embargo, no ha sido posible constatar de manera plausible si los productos de las medidas contribuyen a lograr efectos de desarrollo a mediano y largo plazo (nivel de efecto directo – *outcome*– e impacto –*impact*–) ni de qué manera. Sin embargo, los efectos a largo plazo, que van más allá de los objetivos logrados de las medidas, se evidencian en el aprendizaje conjunto y en el establecimiento e intensificación de cooperaciones y redes técnicas. El aprendizaje mutuo tiene lugar especialmente a nivel técnico profesional. La consecución de los productos, así como la falta de aportes satisfactorios a nivel de efectos directos e impactos deben ponerse en relación con el empleo de recursos a menudo escasos en las intervenciones de CTr. En este contexto, la eficiencia de las medidas debe valorarse de manera más positiva que su eficacia.

Del mismo modo que los efectos, la sostenibilidad de las medidas de la cooperación triangular es en gran parte insatisfactoria. Las medidas de CTr suelen ejecutarse como intervenciones individuales con un presupuesto bajo y una duración corta y, muchas veces, no están vinculadas a los programas bilaterales del país receptor. La falta de vinculación y la planificación *ad hoc* resultante contribuyen a que no se planifique el uso sostenible de los resultados una vez que ha finalizado el periodo de ejecución. Tal seguimiento, que no tiene por qué significar necesariamente la continuación de la CTr con el involucramiento de la cooperación alemana, sería la base para garantizar que todos los interesados tengan claridad respecto a quiénes continuarán las actividades y los procesos iniciados una vez que la CTr finalice, en qué forma se hará y con qué recursos se cuenta para este fin.

Algunas posibles razones de los efectos no logrados, así como de su limitada sostenibilidad, son la insuficiencia de personal, de tiempo y, en algunos casos, de recursos financieros. Por otra parte, el esfuerzo adicional resultante de la coordinación y la comunicación entre un gran número de socios, muchos de los cuales todavía no tienen experiencia con CTr, representa otro desafío importante.

La gran necesidad de coordinación hace que los costos de transacción sean relativamente altos, especialmente al inicio de una medida de CTr, lo que repercute negativamente en la eficiencia de las medidas. Sin embargo, los elevados costos de transacción deben valorarse en el contexto de los beneficios específicos de la CTr, como el aprendizaje y la cooperación, que idealmente se suman a los resultados

directos de la medida. En consecuencia, cierto esfuerzo adicional está justificado o representa un elemento constitutivo lógico de las medidas para lograr los beneficios específicos de la cooperación triangular.

Diferencias regionales en la concepción y la implementación de la cooperación triangular por parte de la cooperación alemana al desarrollo

En las tres regiones examinadas se observan claras diferencias en las condiciones marco, la configuración y los objetivos de la CTr. Así por ejemplo, en América Latina y el Caribe hay muchos más oferentes del Sur y más receptores emergentes que en otras regiones con intereses más diversos, tanto en lo que se refiere a los intereses programáticos y de contenido como a los intereses políticos y estratégicos. En consecuencia, el 73 % de las medidas de desarrollo del portafolio alemán de cooperación triangular se sitúa en América Latina y el Caribe.

Los socios de América Latina y el Caribe valoran mayoritariamente esta modalidad como positiva y la consideran una opción que contribuye provechosamente a la integración regional, la transferencia de conocimientos y la Agenda 2030. La cooperación triangular, gracias a su larga tradición, a una más amplia distribución y a los cursos de desarrollo de capacidades humanas del Fondo LAC, está anclada conceptualmente con más firmeza en América Latina y el Caribe que en las otras dos regiones. A través de los cursos DCH integrados en el Fondo, se genera un entendimiento común del potencial de la cooperación triangular y de la ejecución de las intervenciones de CTr. Estas no se financian con fondos bilaterales, sino a través de un fondo regional (Fondo LAC). El fondo se enfrenta actualmente al desafío de que el interés de los socios en la CTr aumenta constantemente, mientras que el presupuesto sigue siendo el mismo.

En el Sudeste Asiático, los oferentes del Sur en particular muestran interés en utilizar esta modalidad de cooperación. Además de intereses político-estratégicos, sus esfuerzos se concentran en fortalecer sus agencias de cooperación al desarrollo y aumentar la visibilidad de sus aportes a los ODS. El potencial existente en la región para hacer un mayor uso de la modalidad se ve limitado principalmente por los bajos niveles de compromiso de los receptores, pero también por la dependencia de los recursos financieros y de los procesos de la cooperación bilateral.

En el África subsahariana, el compromiso de la cooperación alemana al desarrollo con la CTr finalizó en 2015. Además de implementar su concepto de “país ancla” en Sudáfrica, único oferente del Sur en el África subsahariana en su portafolio, la cooperación alemana para el desarrollo ha concentrado su atención en la fundación de la Agencia Sudafricana de Alianza para el Desarrollo (SADPA, *South-African Development Partnership Agency*). Esto también incluyó la generación de conocimientos prácticos sobre políticas de desarrollo a través de la CTr. La agencia no se estableció debido a cambios en las prioridades de los actores de Sudáfrica. Otro obstáculo en la región era que no se conocían los objetivos y el potencial de la modalidad de CTr ni el rol de Sudáfrica entre los receptores africanos. Por lo tanto, continuaron favoreciendo la cooperación al desarrollo bilateral. Como resultado, el BMZ actualmente no está apoyando ninguna medida de cooperación triangular en el África subsahariana.

Recomendaciones

La evaluación ha identificado el potencial de la modalidad de la cooperación triangular en las dos dimensiones de impacto, la programática y de contenidos y la de los objetivos político-estratégicos. Sin embargo, para lograr brindar aportes sustanciales a los objetivos planteados en el marco de la CTr y en vista de los limitados efectos constatados de la modalidad en ambas dimensiones, resulta necesario aumentar sustancialmente la eficacia y la eficiencia de la CTr. De lo contrario, la modalidad quedará lejos de alcanzar su potencial, especialmente en lo que respecta a sus impactos a largo plazo en el desarrollo de los países receptores. La cooperación triangular no estaría, entonces, en condiciones de hacer contribuciones significativas y apropiadas para enfrentar los desafíos globales del desarrollo.

La evaluación ha identificado cinco áreas con potencial para mejorar. Estos deberían usarse para contribuir mediante la CTr con eficacia y eficiencia a los objetivos deseados.

Estrategia y objetivos de la cooperación triangular

Recomendación 1: El BMZ debería afinar su estrategia de cooperación triangular y, en este sentido, decidir qué objetivos quiere alcanzar con prioridad mediante la cooperación triangular y en qué dimensión de impacto.

- 1.1 Para ello, el BMZ debería señalar los objetivos prioritarios, que hasta ahora son implícitos, de forma explícita en la estrategia de CTr. Además, el beneficio específico de la modalidad para la consecución de los respectivos objetivos debería presentarse de modo concreto en la estrategia.
- 1.2 El BMZ debería orientar la selección de los países socios según sus objetivos estratégicos. En este sentido, el BMZ debería aprovechar aún más la posibilidad de la aplicación flexible de los roles en la CTr.

Conducción y asesoría estratégicas en la aplicación de la cooperación triangular

Recomendación 2: El BMZ debería fortalecer su capacidad de conducción estratégica en lo que respecta a la modalidad de la cooperación triangular.

- 2.1 Para usar eficazmente la CTr y conducirla estratégicamente, el BMZ debería establecer o mejorar los sistemas de gestión de información y conocimiento, en particular
 - generar un identificador de CTr inequívoco y aplicarlo en la cooperación alemana al desarrollo,
 - formular indicadores para los objetivos estratégicos, hacerles seguimiento en las medidas de desarrollo y compilarlos y analizarlos mediante un sistema de monitoreo manejable de nivel general,
 - sistematizar el portafolio y las lecciones aprendidas con respecto a la modalidad de la CTr.
- 2.2 El BMZ debería vincular la estrategia y la aplicación de la CTr, asegurándose de que las medidas estén encaminadas a la consecución de los objetivos estratégicos de la modalidad.
- 2.3 El BMZ debería reforzar la función de coordinación y asesoramiento internos para la CTr, que realiza las tareas mencionadas en 2.1 y 2.2, en continuo intercambio con las divisiones regionales y globales involucradas y garantizar la coherencia con otras formas y estrategias de cooperación al desarrollo. Esto requiere recursos adecuados para la función de coordinación y asesoramiento.
- 2.4 El BMZ debería examinar si la CTr puede articularse a las estructuras y procesos regionales existentes o, en su caso, si tiene sentido establecer esas estructuras y procesos para aumentar la eficacia y la eficiencia de la modalidad. Al respecto, habría que garantizar la coherencia con el portafolio bilateral. La estructura de financiación del Fondo LAC puede utilizarse como una buena práctica (*good practice*) en este sentido.

Impactos de desarrollo de las medidas de cooperación triangular

Recomendación 3: EL BMZ y las organizaciones ejecutoras deberían planificar y ejecutar la CTr de manera más estratégica, a fin de utilizar mejor su potencial para lograr impactos de desarrollo a largo plazo y de aprovechar mejor los beneficios específicos de la CTr, como el aprendizaje mutuo y conjunto.

- 3.1 En el proceso de planificación, los beneficios específicos de la CTr como el fomento del intercambio de experiencias y el aprendizaje mutuo y común, deberían considerarse como objetivos independientes en cada medida, y como tales deberían ser objeto de seguimiento en el sistema de monitoreo y evaluación correspondiente.
- 3.2 El uso sostenible de los resultados una vez que la medida haya finalizado debería planificarse al inicio de la misma. Este seguimiento ha de identificar claramente qué actores son responsables de la continuación de las actividades y procesos desencadenados con la medida, y con qué recursos cuentan para ello.
- 3.3 Para mejorar la eficacia y la sostenibilidad, reducir los costos de transacción y por razones de coherencia del portafolio, el contenido de las medidas de la CTr debería vincularse a los programas bilaterales de la cooperación alemana al desarrollo en el respectivo país receptor.
- 3.4 Para garantizar que las medidas de CTr se diseñen de acuerdo a estas recomendaciones, las mismas deberían planificarse con suficientes recursos financieros y humanos, así como con el tiempo adecuado.

Cooperación con oferentes del Sur

Recomendación 4: El BMZ y las organizaciones ejecutoras deberían fortalecer sistemáticamente a los oferentes del Sur en su rol de actores activos de la cooperación al desarrollo.

- 4.1 El fortalecimiento de las estructuras de cooperación al desarrollo debería figurar explícitamente como un objetivo en la estrategia de cooperación triangular del BMZ. Además, las organizaciones ejecutoras deberían elaborar indicadores relativos al fortalecimiento de las estructuras de cooperación al desarrollo en cuanto impacto general de la CTr y fijarlos en las medidas específicas de la CTr.
- 4.2 El BMZ debería intensificar el diálogo político con sus socios sobre los principios y estándares de la cooperación al desarrollo en cooperaciones triangulares conjuntas. En la ejecución, las entidades ejecutoras alemanas deberían entablar un intercambio con sus socios sobre estándares y principios y establecerlos cuando se implementen medidas de CTr conjuntas.
- 4.3 El BMZ debería apoyar a los receptores emergentes fortaleciendo sus estructuras de cooperación al desarrollo en el marco de la CTr para que, en el futuro, ellos mismos puedan actuar como oferentes del Sur de cooperación al desarrollo.

Aplicación de la cooperación triangular adaptada al contexto

Recomendación 5: El BMZ y las organizaciones ejecutoras deberían adaptar aún más su compromiso con la cooperación triangular a los contextos específicos de las regiones y los países socios.

- 5.1 El compromiso alemán con la CTr debería adecuarse más estrechamente que hasta ahora a las capacidades y competencias de los respectivos oferentes del Sur y los receptores. En este sentido, antes de una CTr se han de clarificar detalladamente las específicas diferencias regionales y de cada país con respecto a las condiciones marco y a los intereses de los actores que ejercen los tres roles en la CTr y tenerlas en cuenta en la planificación y la ejecución, por ejemplo, mediante análisis extensos de las demandas y los actores involucrados, así como la consideración de las condiciones marco políticas y jurídicas.
- 5.2 Concretamente, para las tres regiones contempladas en la presente evaluación y teniendo en cuenta las estrategias regionales del BMZ, esto significa que
- las experiencias positivas de CTr en América Latina y el Caribe deberían utilizarse y ampliarse aún más y las experiencias de aprendizaje anteriores deberían sistematizarse y ponerse a disposición de otras regiones y medidas de desarrollo, a fin de mejorar la eficacia.
 - en el Sudeste Asiático deberían realizarse más cursos de desarrollo de capacidades humanas (similares a los que ofrece el Fondo LAC) para generar una mejor comprensión de la modalidad de la CTr y su potencial entre todos los involucrados y, de este modo, integrar mejor a los receptores también en la concepción y configuración. Asimismo, el BMZ debería examinar el empleo de modelos de financiación alternativos para la cooperación triangular.
 - en el África subsahariana se debería examinar si con países distintos a Sudáfrica, o bien en Sudáfrica con otros actores en el rol de oferentes del Sur, se dan las condiciones previas para establecer una comprensión común de la CTr y, cuando proceda, desarrollar medidas piloto específicas de CTr. Solo si se cumplen estas condiciones se debería continuar con la CTr en el África subsahariana.

ÍNDICE

Agradecimientos.....	v
Resumen.....	vi
Figuras.....	xviii
Tablas.....	xix
Recuadros.....	xix
Abreviaturas y acrónimos.....	xx
1. Introducción.....	1
1.1 La importancia de la cooperación triangular como modalidad de cooperación al desarrollo.....	2
1.2 Objeto de la evaluación.....	4
1.3 Objetivos y propósito de la evaluación.....	6
1.4 Preguntas de evaluación.....	7
2. Metodología.....	8
2.1 Diseño de la evaluación.....	9
2.2 Recopilación y análisis de datos.....	12
2.3 Desafíos y limitaciones.....	16
3. Descripción del portafolio.....	18
3.1 Visión general.....	19
3.2 Financiación de la contribución alemana.....	21
3.3 Contribuciones de los actores.....	24
3.4 Sectores.....	26
3.5 Actores duales.....	28
3.6 Descripción de las relaciones de cooperación.....	30
4. Resultados – marco conceptual y uso de la modalidad.....	34
4.1 Objetivos de los actores en cada uno de los tres roles.....	35
4.1.1 Estrategia y objetivos de la cooperación alemana al desarrollo.....	35
4.1.2 Estrategias y objetivos de los oferentes del Sur y los receptores.....	40
4.1.3 Comparación de objetivos y expectativas.....	42
4.2 Roles y comprensión de los roles.....	43
4.3 Aplicación de la modalidad de la cooperación triangular.....	45
4.3.1 Grado de conocimiento de la cooperación triangular entre los actores involucrados.....	46
4.3.2 Bases de información de la cooperación triangular.....	46
4.3.3 Integración estructural de la modalidad de cooperación triangular en la cooperación internacional.....	48

5.	Resultados – Efectos de la cooperación triangular.....	49
5.1	Relaciones de cooperación.....	50
5.1.1	Intensificación de las relaciones de cooperación	50
5.1.2	Cooperación Sur-Sur y desarrollo regional.....	51
5.1.3	Nuevas relaciones de cooperación.....	52
5.2	Aprendizaje y principios de cooperación	53
5.2.1	Fortalecimiento de las estructuras de cooperación al desarrollo a través de la cooperación triangular	53
5.2.2	Diálogo sobre los modos de actuar para generar efectos y sobre los principios de cooperación.....	57
5.2.3	Aprendizaje mutuo y conjunto.....	61
5.2.4	Horizontalidad.....	62
5.3	Impactos de desarrollo de las medidas de cooperación triangular.....	64
5.3.1	Eficacia, sostenibilidad y eficiencia de la cooperación triangular.....	65
5.3.2	Factores de éxito.....	72
5.4	Diferencias regionales en la concepción y ejecución de la cooperación triangular.....	74
5.4.1	Motivación y objetivos de los actores	74
5.4.2	Diferencias relacionadas con la modalidad en las regiones.....	75
5.4.3	Diferencias en las dimensiones de efecto.....	77
5.5	Resultados según los criterios del CAD y los principios de la CSS	78
6.	Conclusiones y recomendaciones.....	81
7.	Bibliografía.....	92
8.	Anexos	97
8.1	Teoría de cambio de los oferentes del Sur y los receptores.....	98
8.2	Lista de las medidas de cooperación triangular incluidas en el análisis del portafolio	100
8.3	Criterios para la selección de casos	104
8.4	Resumen de los estudios de caso	105
8.5	Resumen de los oferentes del Sur y los receptores por región	108
8.6	Resumen de los códigos de país	110
8.7	Factores de éxito.....	112
8.8	Cronograma.....	123
8.9	Equipo de evaluación y colaboradores	124

Figuras

Figura 1	Roles y aportes atribuidos en la cooperación triangular	6
Figura 2	Lógica de intervención simplificada (impactos –impacts– y efectos directos – outcomes–) en la cooperación triangular para la cooperación alemana al desarrollo	11
Figura 3	Métodos de recopilación de datos	13
Figura 4	Porcentaje de intervenciones de cooperación triangular financiadas por el BMZ por región	19
Figura 5	Ubicación geográfica de los oferentes del Sur, actores duales y receptores de las medidas de cooperación triangular financiadas por el BMZ	20
Figura 6	Contribución financiera por rol y región (en porcentaje).....	25
Figura 7	Proporción de los aportes de los oferentes del Sur (en porcentaje)	25
Figura 8	Distribución sectorial de las medidas de cooperación triangular.....	26
Figura 9	Distribución sectorial de las medidas de cooperación triangular por región	27
Figura 10	Porcentaje de la contribución alemana por sector en el Sudeste Asiático.....	28
Figura 11	Total de las contribuciones de Perú como oferente del Sur y como receptor	29
Figura 12	Perú: Distribución sectorial de las medidas de cooperación triangular según sus roles específicos	30
Figura 13	Relaciones de cooperación en la cooperación triangular dentro de América Latina y el Caribe y entre América Latina y el Caribe y África	31
Figura 14	Relaciones de cooperación en África subsahariana	32
Figura 15	Relaciones de cooperación en el Sudeste Asiático.....	33
Figura 16	Teoría de cambio reconstruida de la cooperación triangular para la cooperación estatal alemana al desarrollo.....	38
Figura 17	Roles y aportes reales en la cooperación triangular.....	45
Figura 18	Teoría de cambio reconstruida de la cooperación triangular de los oferentes del Sur ...	98
Figura 19	Teoría de cambio reconstruida de la cooperación triangular de los receptores.....	99

Tablas

Tabla 1	Número de entrevistas realizadas	14
Tabla 2	Formas de financiación y la contribución alemana a las medidas de cooperación triangular	21
Tabla 3	Programas bilaterales y regionales de la cooperación alemana al desarrollo con cooperación triangular como campo de acción (en el período 2006-2018)	22
Tabla 4	Número de medidas de cooperación triangular por actor como oferente del Sur y como receptor.....	29
Tabla 5	Lista de las medidas de cooperación triangular incluidas en el análisis del portafolio.....	100
Tabla 6	Criterios para la selección de casos	104
Tabla 7	Resumen de los países en sus respectivos roles	105
Tabla 8	Resumen de las medidas de cooperación triangular analizadas	105
Tabla 9	Resumen del número de relaciones de cooperación y medidas por actor	108
Tabla 10	Códigos de país.....	110
Tabla 11	Factores de éxito según los roles.....	112
Tabla 12	Factores de éxito en América Latina y el Caribe según los roles	116
Tabla 13	Factores de éxito en África subsahariana según los roles.....	119
Tabla 14	Factores de éxito en el Sudeste Asiático según los roles	121

Recuadros

Recuadro 1	Fondo Regional para la Cooperación Triangular en América Latina y el Caribe.....	23
Recuadro 2	Principales resultados – Objetivos de los actores en los tres roles	35
Recuadro 3	Principales resultados – Roles y comprensión de los roles.....	43
Recuadro 4	Principales resultados – Aplicación de la modalidad de la cooperación triangular.....	45
Recuadro 5	Principales resultados – Relaciones de cooperación.....	50
Recuadro 6	Principales resultados – Aprendizaje y principios de cooperación.....	53
Recuadro 7	Principales resultados – Impactos de desarrollo de las medidas de cooperación triangular	64
Recuadro 8	Principales resultados – Diferencias regionales de la cooperación triangular	74

ABREVIATURAS Y ACRÓNIMOS

AMEXCID	Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo
ASEAN	Association of Southeast Asian Nations (Asociación de Naciones del Sudeste Asiático)
AGCED	Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo
AOD	Ayuda Oficial al Desarrollo de la OCDE
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo)
CAD	Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE
CD	Cooperación al Desarrollo
COMFA	Center of Materials and Failure Analysis, Institute of Materials Science –Vietnam (Centro de Análisis de Materiales y Fallos, Instituto de Ciencia de Materiales)
CSS	Cooperación Sur-Sur
CTr	Cooperación Triangular
DCH	Desarrollo de Capacidades Humanas
FEE	Fondo de Estudios y Expertos
Fondo LAC	Fondo Regional para la Cooperación Triangular en América Latina y el Caribe
Fondo TriCo	Fondo de Cooperación Trilateral Sudáfricana-Alemana (<i>Trilateral Cooperation</i>)
GIZ	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (Cooperación alemana al desarrollo)
GPI-TriCo	Global Partnership Initiative on Effective Triangular Cooperation (Iniciativa de Alianza Global para una Cooperación Triangular Eficaz)
MdE	Memorando de Entendimiento
MyE	Monitoreo y Evaluación
NCT	National Coordination Team – Indonesia (Equipo de Coordinación Nacional)
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PABA+40	Plan de Acción de Buenos Aires +40 (Segunda Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la Cooperación Sur-Sur)
PRA	Países de Renta Alta
PRB	Países de Renta Baja
PRM	Países de Renta Media
PTB	Physikalisch-Technische Bundesanstalt (Instituto Nacional de Metrología de Alemania)
PYMES	Pequeñas y Medianas Empresas
SADPA	South-African Development Partnership Agency (Agencia Sudafricana de Alianza para el Desarrollo)
SSTC/NGG	South-South and Triangular Cooperation and Networks for Global Governance (Proyecto de Cooperación Sur-Sur y Triangular y Redes para la Gobernanza Mundial)
TdC	Teoría de cambio

1. INTRODUCCIÓN

1.1 La importancia de la cooperación triangular como modalidad de cooperación al desarrollo

Desde hace varias décadas, muchos actores de la cooperación internacional al desarrollo perciben cada vez más la cooperación triangular (CTr) como una modalidad alternativa de la cooperación al desarrollo (CD) a la que vinculan una amplia variedad de expectativas. En el transcurso del debate sobre la eficacia de la ayuda (*Aid Effectiveness Agenda*) en la primera década del siglo XXI y de la marcada orientación de la cooperación al desarrollo hacia la eficacia resultante, la CTr fue inicialmente vista como una oportunidad para lograr en las medidas de cooperación al desarrollo mejores efectos en los países receptores mediante el involucramiento de un actor adicional, el oferente del Sur.

Se supone que el oferente del Sur, debido a las similitudes socioculturales, está en mejores condiciones de responder a los desafíos de desarrollo del receptor. Otra ventaja es que este actor adicional alivia el presupuesto del donante del CAD-OCDE³ y, de este modo, se comparte responsabilidad. Las tendencias globales de los últimos años han hecho que la responsabilidad compartida haya ganado importancia. Hoy en día, la CTr se percibe cada vez más como un enfoque estratégico para construir o fortalecer alianzas internacionales con el fin de transferir más responsabilidad a otros países y abordar conjuntamente los desafíos globales que cada Estado ya no puede resolver por sí mismo. Además de los tradicionales países donantes del CAD, están surgiendo países de otras regiones del mundo que registran una evolución económica positiva. En consecuencia, estos países se han convertido en socios políticos más importantes, se involucran más en los debates internacionales y asumen responsabilidades políticas.

Los partidarios de esta modalidad atribuyen a la CTr un potencial especial para fortalecer la eficacia de la cooperación al desarrollo, para promover alianzas y cooperaciones y para impulsar el aprendizaje mutuo. La CTr, como modalidad de la cooperación al desarrollo, describe la colaboración entre actores que desempeñan tres roles y asumen tres funciones diferentes. Por lo general, se trata de

- un donante del CAD de la OCDE,
 - un así llamado país emergente, que actúa como oferente del Sur y
 - un denominado país en desarrollo como país receptor
- (para una explicación más detallada de la CTr y los diferentes roles, véase subcapítulo 1.2).

A nivel internacional la CTr se menciona explícitamente en la Agenda de Acción de Accra de 2008 (OECD, 2008). Esta destaca la importancia de nuevos actores en la cooperación al desarrollo y, en este contexto, también el potencial de la CTr. En la Alianza de Busan para la Cooperación Eficaz al Desarrollo (*Busan Partnership for Effective Development Co-operation*) de 2011 (OECD, 2011), la CTr recibe una atención considerablemente mayor: una sección específica se dedica al potencial de la cooperación Sur-Sur (CSS) y a la CTr. Se alienta a promover más estas dos formas de cooperación para hacer un mejor uso de la experticia existente y desarrollar soluciones adaptadas localmente.

La aprobación en 2015 de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible dio un nuevo impulso a cuestiones relativas a la manera en que la comunidad internacional debe enfrentar los desafíos globales y a qué actores deben asumir responsabilidades. El objetivo 17 de la Agenda 2030 reviste especial importancia en este contexto: apunta a infundir nueva vida a la Alianza Global para el Desarrollo Sostenible y se refiere explícitamente a la CTr a la hora de promover el intercambio de conocimientos y permitir a los países en desarrollo el cumplimiento de sus obligaciones en el marco de la Agenda 2030.

³ CAD: Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (*Development Assistance Committee of the Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD*).

También la Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo (AGCED), desde la primera Reunión de Alto Nivel de 2014, se ha ocupado intensamente de las posibilidades de la cooperación trilateral⁴. En 2016, bajo el paraguas de la AGCED, se fundó la Iniciativa de Alianza Global para una Cooperación Triangular Eficaz (*Global Partnership Initiative on Effective Triangular Cooperation*, GPI-TriCo). La importancia de la CTr en la OCDE se manifiesta también en el hecho de que la OCDE, en cooperación con los miembros interesados de la Iniciativa, ha elaborado y publicado, entre otros, el “Kit de herramientas para identificar, dar seguimiento y evaluar el valor agregado de la Cooperación Triangular” (Piefer y Casado-Asensio, 2018).

El último hito hasta el momento ha sido la Segunda Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la Cooperación Sur-Sur (PABA+40), celebrada en marzo de 2019, en la que, cuarenta años después de la aprobación en 1978 del *Plan de Acción de Buenos Aires para Promover y Realizar la Cooperación Técnica entre los Países en Desarrollo*, se debatieron las posibilidades de la CSS. También aquí la CTr jugó un papel central. El documento final de la conferencia designa a la CTr como una forma de cooperación complementaria a la CSS (UN, 2019). Se subraya en particular el potencial de la CTr para promover la cooperación entre diferentes actores y, mediante la combinación de recursos y experticias, contribuir al logro de los objetivos de desarrollo sostenible de la Agenda 2030.

Paralelamente a los procesos internacionales, en la cooperación alemana al desarrollo la CTr también está adquiriendo una creciente importancia en los últimos años. El Gobierno Federal alemán considera la CTr como nexo de unión entre la cooperación Sur-Sur y Norte-Sur, y comparte las expectativas internacionales respecto a la modalidad. En su documento de estrategia “Cooperaciones triangulares en la cooperación alemana para el desarrollo”, (*Dreiecksoperationen in der deutschen entwicklungspolitischen Zusammenarbeit*) el Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ) se ha fijado el objetivo de “aprovechar en mayor medida las múltiples opciones de aplicación de las cooperaciones triangulares [...] conjuntamente con sus socios” (BMZ, 2013, p. 3). En el documento de estrategia del BMZ *Entwicklungspolitische Zusammenarbeit mit Globalen Entwicklungspartnern* (Cooperación al desarrollo con socios globales para el desarrollo) (BMZ, 2015a) también se menciona la CTr como una forma de cooperación. El 15º Informe de Política de Desarrollo del Gobierno Federal Alemán resalta la CTr como una oportunidad para el aprendizaje conjunto y para poner en valor la voluntad de conformar el futuro de los países del Sur global. Además, también en este documento, la CTr es considerada como un nexo de unión entre la cooperación Sur-Sur y la Norte-Sur (BMZ, 2017a). Por último, en el informe de división del BMZ *Entwicklungspolitik ist Zukunftspolitik* (La política de desarrollo es política del futuro) sobre la ejecución de la Estrategia alemana de sostenibilidad y la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de las Naciones Unidas (ONU) se señala la importancia de la CTr en el fortalecimiento de la transferencia de conocimiento en el marco de las alianzas globales (BMZ, 2018a).

Junto con Japón, Noruega y España, Alemania es uno de los mayores donantes del CAD en lo relativo a la modalidad de la CTr (OECD DAC, 2016). No obstante, en relación con el presupuesto general del BMZ, la proporción de los fondos que este emplea en la cooperación trilateral es marginal.⁵ Geográficamente, el compromiso alemán se centra actualmente, sobre todo, en la región de América Latina y el Caribe. Sin embargo, en diciembre de 2016, los grupos parlamentarios de los partidos políticos CDU/CSU y SPD instaron a que se reforzara la CTr también en la región de ASEAN (Asociación de Naciones del Sudeste Asiático)⁶ y que “se desarrollara en ámbitos de importancia estratégica” (Deutscher Bundestag, 2016, p. 3). En marzo de 2017, el Bundestag aceptó esta petición.

⁴ La literatura especializada y las personas entrevistadas emplean tanto el término “cooperación trilateral” como el término “cooperación triangular”. En algunos usos, esos dos términos tienen connotaciones diferentes y muchos actores los emplean o los rechazan deliberadamente. Al término “cooperación triangular” a menudo se le asigna un significado jerárquico vertical (“triángulo en pie” en un eje vertical), mientras que el término “cooperación trilateral” se centraría en la alianza horizontal (“triángulo echado” en un plano horizontal) (cf. Rhee, 2011). En la presente evaluación ambos términos se utilizan como sinónimos. En los últimos años se observa cómo se recurre con más frecuencia a “triangular” que a “trilateral”, por lo que la evaluación retoma este uso mayoritario en español.

⁵ De 2006 a 2016, la contribución total del BMZ a los proyectos de CTr ascendió a unos 30 millones de EUR, solamente el 0.047 % del presupuesto del BMZ para el mismo período (en promedio) (BMZ, s.f.c; cf. también BRH, 2017).

⁶ *Association of Southeast Asian Nations*.

Las grandes expectativas que el BMZ y la comunidad internacional tienen respecto a la CTr hasta ahora apenas han sido respaldadas con evidencias, y el nivel de conocimiento de la modalidad y sus efectos reales aún es relativamente bajo. Varios documentos de discusión y estudios de casos (p. ej. Tjønneland, 2019; Zilla *et al.*, 2011) señalan explícitamente un conocimiento deficiente y la ausencia de sistematizaciones. En estos trabajos se describen y examinan, caso por caso, las oportunidades y los riesgos que se atribuyen a esta forma de cooperación en relación con su alcance, estrategia y valor agregado, pero sin pretender ser una evaluación empírica de esta forma de cooperación (Hausmann, 2014; OECD DAC, 2013, 2016; Zilla *et al.*, 2011). Además, no hay una definición uniforme internacionalmente válida del término y, consiguientemente, de la forma de cooperación, por lo que las configuraciones de las intervenciones de CTr difieren. Existen cooperaciones entre uno o más donantes del CAD y uno o más oferentes del Sur y/o con uno o más actores multilaterales en calidad de donantes, oferentes del Sur o receptores (OECD DAC, 2013), así como con organizaciones de la sociedad civil y con el sector privado (GPI, 2017). Aparte de esto, la CTr puede ser implementada por tres (o más) socios del Sur global sin que se involucre un donante del CAD.

En el capítulo 2 se explica el procedimiento metodológico de la evaluación: la descripción de su diseño y de los métodos de recopilación de datos, una aclaración de los desafíos que han surgido en el transcurso de la evaluación, así como de las limitaciones de la recolección y análisis de los datos. Hasta ahora, no ha habido una descripción sistemática del portafolio de la CTr en la cooperación alemana al desarrollo. Por consiguiente, en el capítulo 3 se ofrece una amplia visión general del portafolio alemán para el período 2006-2018, incluyendo una explicación de la contribución financiera alemana y de las relaciones de cooperación que han surgido de la CTr. Los capítulos 4 y 5 presentan los resultados de la evaluación. El capítulo 4 se ocupa de los resultados respecto al marco conceptual de la modalidad; esto incluye los objetivos de los diferentes actores, la comparación de estos objetivos, los roles de dichos actores dentro de CTr y la utilización de la modalidad de la CTr. El capítulo 5 presenta los efectos en las dos dimensiones de la modalidad, así como respecto a las especificidades de la CTr, el aprendizaje y los principios de cooperación. Finalmente, en el capítulo 6 se hace una valoración general de los potenciales de la CTr con conclusiones y recomendaciones para un uso más eficaz y eficiente de la modalidad, dividido en cinco campos de acción. Las recomendaciones están dirigidas al BMZ y a las organizaciones ejecutoras, la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit, GlZ (Cooperación alemana al desarrollo) y el Physikalisch-Technische Bundesanstalt, PTB (Instituto Nacional de Metrología de Alemania).

1.2 Objeto de la evaluación

El objeto de evaluación es la modalidad de la cooperación triangular en la cooperación alemana al desarrollo. En el ámbito internacional hay varias definiciones de CTr con diferentes connotaciones políticas y culturales. El BMZ define la CTr a través de la participación de diferentes tipos de países (donantes del CAD, “países emergentes” y países receptores) (BMZ, 2013), mientras que, por ejemplo, para la OCDE los tres roles son elementos claves en la cooperación triangular (facilitador, socio pivot, beneficiario) (*facilitator, pivotal partner, beneficiary*) (OECD DAC, 2016). Además, hay diferentes interpretaciones sobre qué tipo de instituciones pueden implementar una CTr. El documento de estrategia del BMZ se limita explícitamente a actores estatales (BMZ, 2013, p. 3), mientras que otras organizaciones señalan que la CTr puede ser ejecutada por diversas instituciones, tanto gubernamentales como no gubernamentales (OECD DAC, 2016). También organizaciones multilaterales como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y actores del sector privado o de la sociedad civil pueden asumir en la CTr un rol central.

Esta evaluación se basa principalmente en las definiciones del documento de estrategia del BMZ de 2013 y de la OCDE, pero tiene también en cuenta aspectos de la literatura especializada mencionada más arriba. De este modo, para que la medida de desarrollo se incluya en el portafolio de esta evaluación como CTr los tres roles deben ser desempeñados por instituciones estatales. Esta focalización en la cooperación entre actores estatales coincide con la aplicación real de la CTr en la cooperación alemana al desarrollo, que tiene

lugar casi exclusivamente entre actores estatales⁷. En el ejercicio de los roles, varios actores pueden asumir o apoyar un rol como grupo, por ejemplo, mediante la cofinanciación. Hasta ahora la cooperación alemana al desarrollo solo ha aplicado ocasionalmente otras posibilidades de configurar una CTr, por ejemplo, con actores del sector privado (como los bancos) u organismos multilaterales (*cf.* anexo 8.1) y estas no han sido consideradas en esta evaluación. El objeto de la presente evaluación se define de la siguiente manera:

La cooperación triangular en el marco de la cooperación alemana al desarrollo es una forma de cooperación en la que la cooperación alemana colabora con actores estatales de diferentes países, todos ellos asumiendo tres roles diferentes, en una medida de desarrollo planificada y ejecutada conjuntamente.

Junto a la cooperación alemana al desarrollo como donante, los dos roles adicionales son el oferente del Sur y el receptor (Haas y Schulz, 2014). La principal diferencia con la cooperación bilateral es, por lo tanto, la función adicional del oferente del Sur. Los tres roles y sus aportes se muestran esquemáticamente en la figura 1 y se describen con más detalle a continuación.

Cooperación alemana al desarrollo:

Como donante, la cooperación alemana al desarrollo apoya la CTr en gran medida con recursos financieros y, por lo general, adicionalmente con experticia técnica en los contenidos de la intervención. De este modo hace posible la CTr. En la mayoría de los casos, la cooperación alemana al desarrollo también es responsable en su CTr de la gestión del proyecto.

Oferente del Sur:

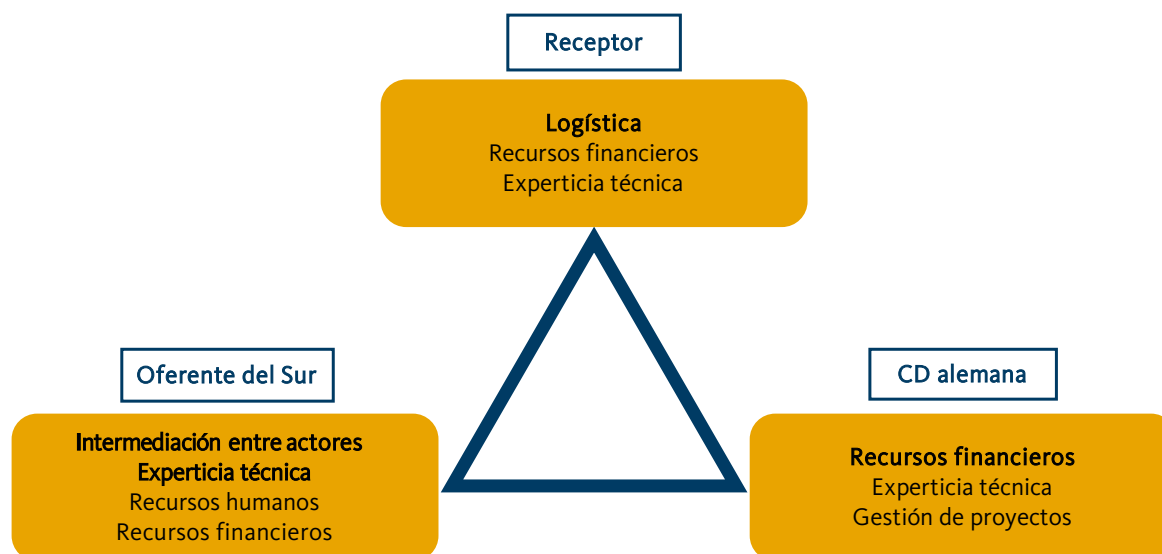
Un oferente del Sur aporta personal y/o recursos financieros, contactos, posible conocimiento adquirido por experiencia o experticia técnica a la CTr. Utiliza para ello la experiencia obtenida enfrentando sus propios desafíos de desarrollo y dispone de un acceso especial al receptor (debido a la proximidad cultural, un saber hacer específico u otras particularidades similares). La literatura especializada designa a menudo este rol como “mediador”. En este caso se supone que el oferente del Sur se hace cargo sobre todo de la intermediación entre el donante y el receptor. Sin embargo, en la práctica el oferente del Sur en muchos casos actúa de manera similar al donante, es decir, también aporta experticia y recursos financieros, mientras que la intermediación entre el donante y el receptor solo juega un papel subordinado (*cf.* subcapítulo 4.2).⁸

Receptor:

En el país receptor se deben lograr los efectos programáticos y de contenido de una medida de CTr. El receptor es, por lo tanto, el responsable de los resultados y su sostenibilidad (OECD DAC, 2016), que deben estar en línea con su estrategia (de desarrollo). El receptor mismo asume aportes logísticos y otros relacionados con el contenido de la intervención y, aparte de esto, puede hacer una contribución financiera adicional a la medida.

⁷ En el sentido de alianzas multiactor, también pueden participar otros actores no estatales en la ejecución de medidas de desarrollo bajo la modalidad de CTr en el portafolio de la cooperación alemana.

⁸ En varios países de este grupo (p. ej. Brasil, Sudáfrica e Indonesia) existen reservas sobre el término “donante”, ya que está demasiado vinculado a la tradicional cooperación Norte-Sur, cuyos principios no se comparten en todos los países. Los actores de algunos de estos países, como por ejemplo Sudáfrica, Brasil y México, se designan a sí mismos como proveedores del sur (*southern providers*). Se entienden a sí mismos como actores que ofrecen experticia y recursos que de los países receptores deberían estar buscando activamente de acuerdo al principio de orientación a la demanda. La evaluación ha adoptado este término y designa a los actores de estos países que atienden esta función, como oferentes del Sur.

Figura 1 Roles y aportes atribuidos en la cooperación triangular**Leyenda****Aportes**

Aportes potenciales

Fuente: Elaboración propia.

En el capítulo 4 se describen los objetivos y expectativas de los actores en los distintos roles de la CTr y la configuración de estos en la práctica.

1.3 Objetivos y propósito de la evaluación

El interés general de conocimiento de la evaluación es determinar en qué medida se están alcanzando los objetivos y expectativas de los actores involucrados respecto a la modalidad de la cooperación triangular. La evaluación se concentra en los objetivos y expectativas de la cooperación alemana en su rol de donante en la CTr.

El documento de estrategia “Cooperaciones triangulares en la cooperación alemana al desarrollo” mencionado anteriormente es un punto de referencia central en la conformación del objeto de la evaluación. Entre otras cosas, la estrategia enuncia los objetivos y expectativas que el BMZ tiene del uso de esta modalidad. Además, el documento pretende ser “una ayuda y sirve de guía para la planificación e implementación de cooperaciones triangulares” (BMZ, 2013, p. 3) y, por lo tanto, ocupa un lugar central en todas las actividades de la CTr en la cooperación alemana al desarrollo. Los objetivos enumerados en el documento constituyen el punto de partida para la formulación de las preguntas de evaluación examinadas y para la reconstrucción de una teoría de cambio (*theory of change*) para la CTr en tanto modalidad de cooperación al desarrollo. En el documento de estrategia se enumeran los siguientes cinco objetivos:

1. Mayor eficacia de las medidas de política de desarrollo en los países beneficiarios, gracias al uso complementario y la amalgama de conocimientos, experiencias y recursos financieros provenientes de países emergentes y Alemania;
2. Generación de alianzas para el desarrollo a nivel mundial, dirigidas a lograr un desarrollo sostenible y establecer efectos positivos de regionalización;
3. Concepción conjunta de metas globales de desarrollo y fomento del intercambio de lecciones aprendidas y experiencias sobre los mecanismos de acción y los principios de la cooperación.
4. Reproducción y divulgación de experiencias conjuntas de la cooperación bilateral para el desarrollo con socios globales y otros países en desarrollo;
5. Fomento de la cooperación Sur-Sur, desarrollo regional, diálogo e interconexión en redes.

Tanto en el contexto alemán como en el internacional, hasta el momento apenas existen hallazgos empíricos verificados sistemáticamente respecto al logro de los objetivos de desarrollo de la CTr (*cf.* Altenburg y Weikert, 2006; Nomura Research Institute, 2013). El objetivo de esta evaluación es examinar de forma sumativa los efectos, la sostenibilidad y los factores de éxito de la CTr como modalidad de la cooperación. La evaluación proporciona información sobre en qué medida se han logrado los impactos previstos y sobre en qué medida se cumplen los supuestos de las relaciones causales de los efectos. Además, se examina la coherencia entre los objetivos de los actores en las tres funciones (*cf.* subcapítulo 4.1).

Los resultados de la presente evaluación se deberían utilizar de manera formativa, para apoyar procesos de aprendizaje de las partes interesadas en la CTr, sobre todo el BMZ y las organizaciones ejecutoras involucradas, la GIZ y el PTB, con el fin de lograr un uso más eficaz de la CTr, así como para generar información relevante que refuerce su conducción estratégica. Además, los resultados de esta evaluación aspiran a contribuir a optimizar la implementación operativa de la CTr, así como a aportar a la toma de decisiones en el campo de la política de desarrollo relativas a la aplicación de la CTr basadas en evidencias. La evaluación ofrece recomendaciones justificadas y relevantes en la práctica para la orientación futura de esta modalidad de desarrollo.

1.4 Preguntas de evaluación

La evaluación ha atendido la siguiente pregunta a nivel general:

¿En qué medida se alcanzan los objetivos y expectativas asociados con la CTr de los actores?

Para responder a esta pregunta, la evaluación se ha ocupado de cinco preguntas que tienen en cuenta las perspectivas posiblemente divergentes de los actores en los tres roles:

1. ¿Qué aporte hace la CTr como modalidad de cooperación al desarrollo a las alianzas políticas o estratégicas?
2. ¿En qué medida la CTr es una forma de cooperación efectiva de la cooperación alemana al desarrollo?
3. ¿Qué objetivos y expectativas tienen los oferentes del Sur en la CTr con la cooperación alemana al desarrollo?
4. ¿Qué objetivos y expectativas tienen los receptores en la CTr en la cooperación alemana al desarrollo?
5. ¿Cuáles son las condiciones de éxito o fracaso de la CTr?

2. METODOLOGÍA

2.1 Diseño de la evaluación

Para examinar apropiadamente el objeto y responder a las preguntas de evaluación, se ha empleado un diseño de evaluación basado en la teoría (Weiss, 1997). El núcleo de la evaluación basada en la teoría es el modelo de cambio, la llamada teoría de cambio (TdC) –*theory of change*–. Más allá de la mera constatación de efectos, la evaluación basada en la teoría aborda la cuestión de cuáles son las supuestas rutas causales a través de las que se logran determinados efectos. La TdC clarifica así las supuestas rutas de la eficacia de los programas, o de una modalidad como la CTr, así como los supuestos que subyacen en las interrelaciones entre actividades concretas y efectos o entre los efectos en diferentes dimensiones. Este enfoque basado en la teoría permite identificar inconsistencias en la concepción de la modalidad (*theory failure*). En un siguiente paso se analizan y aclaran los problemas en la ejecución (*implementation failure*) (Weiss, 1997).

El análisis y la evaluación de la CTr, así como la reconstrucción y/o revisión de la TdC, requieren tener en cuenta una característica específica de la modalidad. La lógica básica de la CTr es brindar aportes orientados a generar efectos en dos dimensiones diferentes: además de los efectos de desarrollo en la dimensión programática y de contenidos, se buscan efectos en una dimensión política y estratégica (cf. Piefer y Casado-Asensio, 2018; Zilla *et al.*, 2011). La dimensión programática y de contenido comprende los efectos “clásicos” de desarrollo que se producen en los países en los que se ejecutan las medidas de CTr, y que pretenden lograr mejoras en los grupos destinatarios. Los efectos político-estratégicos se sitúan en el ámbito de la mejora de la cooperación y alianza entre los actores implicados, así como en el fortalecimiento de las estructuras de cooperación al desarrollo. A diferencia de los efectos programáticos y de contenido, los aspectos político-estratégicos pueden repercutir en todos los involucrados, no solo en el país receptor. A pesar de la diferenciación teórica de las dos dimensiones, un gran número de las actividades que se implementan brindan aportes a través de diferentes rutas de efecto en ambas dimensiones. Las dos dimensiones están estrechamente vinculadas entre sí o, mejor dicho, la dimensión político-estratégica depende de la ejecución de medidas de CTr para poder alcanzar objetivos político-estratégicos. La evaluación ha identificado además aspectos que, al menos en esta conformación de la modalidad, son aspectos específicos de la CTr. Entre ellos se encuentran el aprendizaje conjunto y mutuo y principios de cooperación, como la horizontalidad. En el capítulo 5 se presentan con detalle los resultados respecto a los efectos en ambas dimensiones.

La TdC como fundamento del análisis posterior es especialmente importante para la modalidad CTr por dos razones:

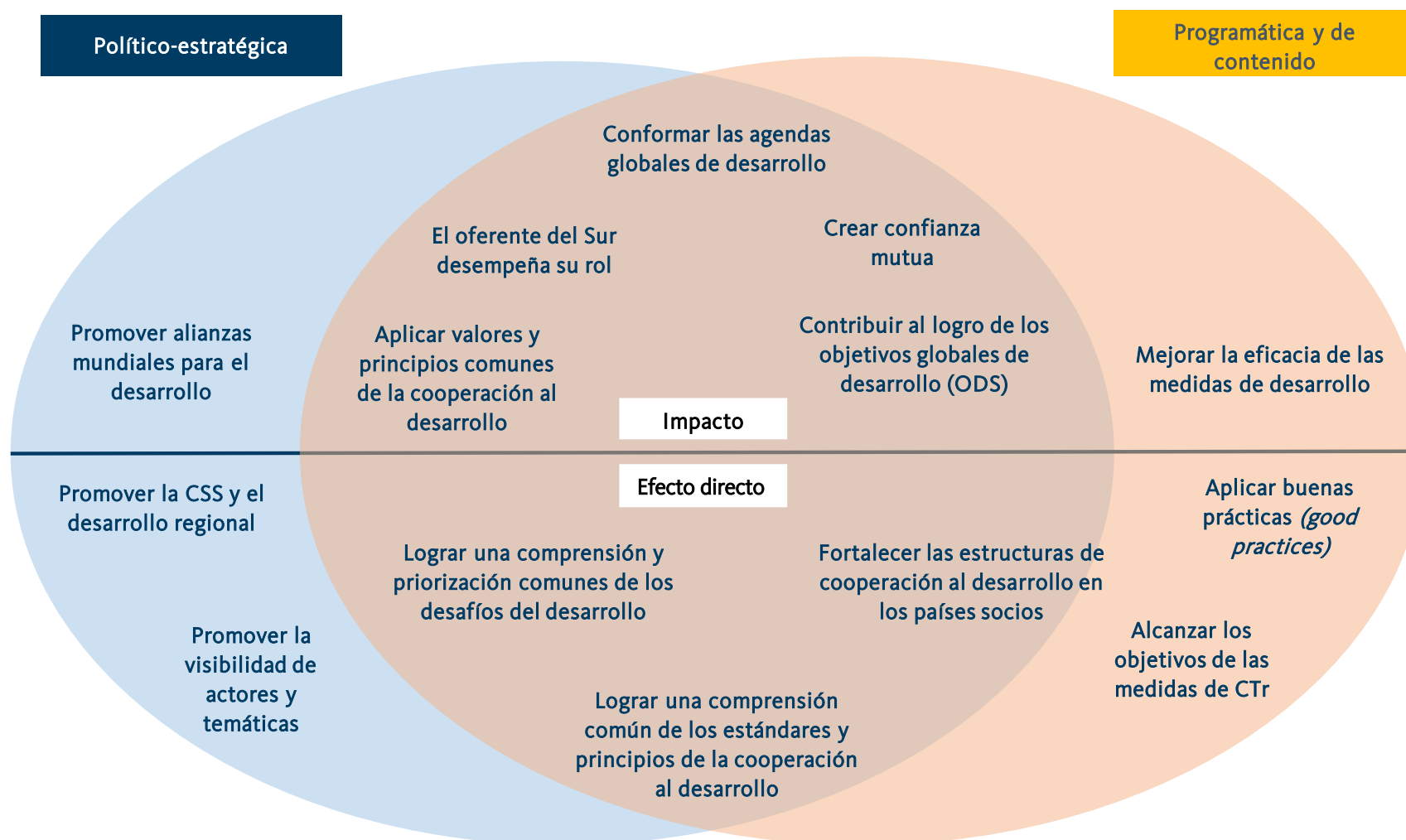
- Por un lado, esta modalidad de cooperación no está claramente definida y conceptualizada en la cooperación alemana al desarrollo. Por consiguiente, no hay una TdC que precise a través de qué actividades la cooperación alemana al desarrollo pretende lograr qué objetivos (véase subcapítulo 1.2).
- Por otro lado, debido a la ausencia de conceptualización, la CTr se ejecuta de manera muy heterogénea y puede generar efectos en diferentes dimensiones. En consecuencia, la evaluación atendió la tarea de reconstruir una TdC genérica para el uso de la CTr en la cooperación alemana y, de esta manera, identificar y hacer explícitamente visibles los principales efectos esperados y los supuestos sobre sus interrelaciones.

Los objetivos y las expectativas de los oferentes del Sur y los receptores en tanto roles esenciales de la CTr, así como la comparación de los objetivos entre los diversos actores, son de suma importancia para el éxito de la CTr. Por lo tanto, además de la TdC desde la perspectiva alemana, se han reconstruido otras dos TdC que visualizan la CTr desde la perspectiva del oferente del Sur y del receptor. La TdC desde la perspectiva alemana se fundamenta en el documento de estrategia del BMZ y fue validada en dos talleres con representantes de las instituciones relevantes (BMZ, GIZ y PTB). Las TdC desde la perspectiva del oferente del Sur y del receptor se sustentan sobre todo en supuestos que han sido derivados de la literatura especializada sobre CTr y de las entrevistas con los actores relevantes, que, entre otros, se realizaron en un viaje exploratorio del equipo de evaluación en Sudáfrica. Las tres TdC han sido la base para la formulación de las preguntas de evaluación y para el diseño de los diferentes pasos de la recopilación de datos. Se compararon las tres TdC entre sí y se identificaron las posibles diferencias en los objetivos y expectativas de los actores en los diferentes roles. Esas diferencias se atendieron por separado en la recopilación de

datos. Teniendo en cuenta que el foco de atención de la evaluación se sitúa en la cooperación alemana al desarrollo, tras la recopilación de datos la TdC desde la perspectiva alemana se ajustó en función del conocimiento adquirido. Esta TdC puede servir de apoyo en una eventual revisión o afinación de la estrategia alemana de CTr. Las TdC desde la perspectiva del oferente del Sur y del receptor se encuentran en el anexo 8.1.

La presentación detallada y el análisis de la TdC alemana se presentan en el capítulo 4. La figura 2 muestra una representación simplificada de la TdC desde la perspectiva alemana a nivel de efecto directo (*outcome*) e impacto (*impact*), sin los supuestos de efecto asumidos. Se representan los efectos en las dimensiones “Político-estratégica” y “Programática y de contenido”. Resulta evidente que no todos los efectos de la ejecución se pueden asignar claramente a una de las dos dimensiones, sino que en algunos casos se generan efectos en ambas dimensiones. También las actividades que se realizan en el marco de la CTr a menudo tienen efectos en ambas dimensiones a través de diferentes rutas de efecto.

Figura 2 Lógica de intervención simplificada (impactos –*impacts*– y efectos directos –*outcomes*–) en la cooperación triangular para la cooperación alemana al desarrollo



Fuente: Elaboración propia.

En función de las dos diferentes dimensiones de efectos de la CTr fue necesario distinguir entre dos poblaciones estadísticas (n) del portafolio. Para responder a las preguntas de la evaluación relacionadas con la dimensión político-estratégica, la investigación se centró en las relaciones de cooperación entre los distintos actores en las diferentes funciones (población de relaciones de cooperación = nC). Una relación de cooperación se define como la cooperación (formal) entre actores con dos roles diferentes en el marco de una CTr (cf. figura 1). Por definición, una CTr incluye tres relaciones de cooperación. En el marco de una relación de cooperación, es posible implementar varias medidas de desarrollo. Varias intervenciones de CTr entre los mismos actores pueden indicar la intensidad de una relación de cooperación. Brasil, por ejemplo, mantiene con Mozambique una relación de cooperación en el marco de la CTr, en cuyo ámbito sin embargo han implementado cinco medidas. El análisis del portafolio muestra que el número total de relaciones de cooperación en todos los roles es $nC = 137$ (entre los oferentes del Sur y los receptores $nC(O;R) = 90$; entre la cooperación alemana y los oferentes del Sur y receptores $nC(A) = 47$).

Para responder a las preguntas de la dimensión programática y de contenido se utilizó la segunda población. Esta corresponde al número de medidas de cooperación triangular (nM) existentes en el portafolio de la cooperación alemana al desarrollo. Este equivale a $nM = 115$. Las dos poblaciones estadísticas fueron la base de la selección de estudios de caso realizada a partir de determinados criterios (véase subcapítulo 2.2).

Además de los criterios del CAD-OCDE, en la recopilación y análisis de datos se emplearon principios de la cooperación Sur-Sur. Considerando que muchos oferentes del Sur o receptores no han adoptado los criterios del CAD-OCDE y, en cambio, fundamentan las actividades de su política de desarrollo, entre otros, en los principios de la CSS, estos han sido también tomados en cuenta. Se trata de principios que los países participantes acordaron en la Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la Cooperación Sur-Sur de 2009 celebrada en Nairobi (Asamblea de la ONU, 2009) y que se consideran la base de la CSS. Los primeros principios de la CSS fueron ya enunciados en la Declaración final de la Conferencia de Bandung en 1955, la primera conferencia en la que participaron 29 Estados africanos y asiáticos. Estos principios se reconocen generalmente como el fundamento de la CSS. En el transcurso de otras conferencias (Buenos Aires 1978, especialmente Nairobi 2009, Bogotá 2010, Delhi 2013), la atención se centró cada vez más en la CSS relativa a las políticas de desarrollo, que se siguieron desarrollando y complementando (Timossi, 2015; Besharati *et al.*, 2017; UNOSSC, 2019). En el pronunciamiento del G77 (Grupo de los 77) más China sobre el Documento Final de PABA+40, los participantes reclamaron que estos principios también se aplicasen a la CTr. Estos incluyen la soberanía nacional, la apropiación y la independencia, la igualdad, la no condicionalidad, la no injerencia en asuntos internos y el beneficio mutuo (Nasser, 2019). De otras fuentes surgen además los siguientes principios de CSS: solidaridad, horizontalidad y cooperación basada en la demanda (Besharati *et al.*, 2017; Gulrajani y Swiss, 2017; Piefer y Casado-Asensio, 2018; Sidiropoulos, 2019).

En cooperación con los miembros interesados del GPI-TriCo y con la participación activa de la cooperación alemana al desarrollo, la OCDE ha elaborado un kit de herramientas para monitorear y evaluar la CTr. Este kit se centra en el aspecto de la asociación, es decir, en el potencial valor agregado generado por el establecimiento de asociaciones dentro de la CTr (Piefer y Casado-Asensio, 2018). El documento presenta sugerencias sobre cómo deben llevarse a cabo las evaluaciones de intervenciones de CTr para que incluyan aspectos de asociación. Al respecto, no solo se propone evaluar atendiendo los criterios del CAD-OCDE, sino también los principios de la CSS. Teniendo esto en cuenta, en la presente evaluación también se han considerado algunos principios seleccionados de la CSS. Estos son: horizontalidad, beneficio mutuo (*mutual benefit*), orientación a la demanda (*demand driven*) y apropiación (*ownership*).

2.2 Recopilación y análisis de datos

La evaluación incluye una amplia recopilación de datos primarios y secundarios (véase figura 3). Los datos recopilados con diferentes métodos posteriormente se agruparon y se analizaron en función de las preguntas de evaluación. Esta triangulación, así como la recolección de los puntos de vista de los diferentes grupos de interesados en los estudios de caso, ha permitido adquirir una visión integral del portafolio alemán de CTr. Esto ha asegurado que se haya registrado toda la información relevante para responder las preguntas de evaluación y que esta haya sido incluida en el análisis.

Figura 3 Métodos de recopilación de datos



Fuente: Elaboración propia.

Estudios de caso

El núcleo de la evaluación lo constituyen extensos estudios de caso. En total se realizaron 220 entrevistas en 16 países de las tres regiones de América Latina y el Caribe, África subsahariana y el Sudeste Asiático (tabla 1). Los 16 países de estudio de caso incluyen siete oferentes del Sur, ocho receptores y un actor dual. Las personas entrevistadas eran, por un lado, poseedoras de conocimientos y estaban en capacidad de hacer afirmaciones generales sobre la modalidad y el contexto político respectivo, es decir sobre todas las personas tomadoras de decisiones políticas. Por otro lado, se seleccionaron participantes en intervenciones específicas como personas a entrevistar para obtener información en la dimensión programática y de contenido. Las entrevistas en los países socios se complementaron con entrevistas en Alemania con interlocutores e interlocutoras del BMZ y de las entidades ejecutoras de la cooperación alemana. Las personas entrevistadas del BMZ se ubicaron mayoritariamente en las divisiones regionales. Las entrevistas se realizaron utilizando un guion de entrevista preestructurado que se orientó hacia las preguntas de evaluación. Siguiendo el principio de apertura (*openness*) en la investigación cualitativa, durante la entrevista también se permitieron nuevas preguntas, inductivas. Además, los expertos entrevistados y las expertas entrevistadas pudieron proporcionar nuevos elementos de referencia para preguntas o introducir nuevos aspectos, lo que hizo que las entrevistas se asemejaran a una conversación (Gläser y Laudel, 2010, p. 42).

Tabla 1 Número de entrevistas realizadas

País	Cooperación alemana	Oferente del Sur	Receptor	Dual	Otros
América Latina					
Bolivia	-	3	8	-	5
Brasil	2	4	-	-	5
Chile	5	7	1	-	1
Costa Rica	5	6	-	-	-
El Salvador	3	1	3	-	-
Guatemala	4	2	8	-	-
México	10	10	-	-	1
Paraguay	4	1	5	-	2
Perú	4	-	-	9	3
TOTAL	37	34	25	9	17
Sudeste Asiático					
Indonesia	5	5	1	-	3
Laos	2	-	7	-	2
Tailandia	2	10	-	-	2
Vietnam	3	-	4	-	-
TOTAL	12	15	12	-	7
África subsahariana					
Mozambique	8	2	4	-	1
Sudáfrica	9	13	-	-	4
Tanzania	3	-	8	-	-
TOTAL	20	15	12	-	5
Cooperación alemana al desarrollo	BMZ		GIZ/PTB		
Alemania	7		8		
Suma total	235				

Nota: Las entrevistas en las divisiones regionales del BMZ se han asignado a los países para los que se realizaron las entrevistas. La línea "Cooperación Alemana al Desarrollo" incluye las entrevistas que se realizaron en el BMZ así como en la GIZ y el PTB sobre la modalidad de la CTr.

Fuente: Elaboración propia.

La selección de los países de estudio de caso se basó en criterios ponderados. Estos criterios, en orden de importancia descendente (*cf.* anexo 8.3), son:

- **Cobertura regional**
El objetivo de la evaluación era poder hacer afirmaciones generales sobre la modalidad de la CTr, teniendo en cuenta diferencias regionales, estructurales y de contenido. Con el fin de incrementar la validez externa de los resultados, fue necesario asegurar que los estudios de caso cubrieran adecuadamente las tres regiones. Además, se debían tener en cuenta “casos especiales”, como la CTr intercontinental (el oferente del Sur y el receptor proceden de diferentes regiones, por ejemplo, Brasil y Mozambique) y a los actores duales (que actúan tanto como oferentes del Sur como receptores).
- **Número de medidas de CTr y la relación de cooperación resultantes** entre los oferentes del Sur y los receptores (subcapítulo 2.1).
Este criterio parte del supuesto de que un mayor número de medidas y constelaciones de cooperación de un actor posibilitan que este disponga de más experiencias con la modalidad y permite una elección más amplia de medidas a examinar. En primer lugar, se seleccionaron, por lo tanto, países cuyos actores han adquirido más experiencia en CTr con participación alemana.
- **Duración, presupuesto de las medidas y formas de financiación** de la CTr
Se tomaron en cuenta medidas de CTr con una duración de al menos un año para asegurar que ya existiese experiencia en CTr. Se fijó un límite inferior de 100.000 EUR para el presupuesto de las medidas de desarrollo. Con ello se descartaban medidas con pequeño volumen que probablemente tuvieran impactos de desarrollo relevantes en menor grado. En consecuencia, no se han tenido en cuenta medidas puntuales como talleres o medidas específicas de capacitación (como p. ej. con un presupuesto de poco menos de 1.500 euros). Finalmente, los estudios de caso debían abarcar tantas formas diferentes de financiación como fuese posible (Fondos de Estudio y Expertos– FEE, recursos bilaterales, fondos regionales, etc.) para poder evaluar la repercusión del financiamiento en aspectos como la ejecución y los efectos de las medidas o la apropiación de los actores involucrados.

Análisis del portafolio

Además de los datos primarios recopilados por el equipo de evaluación, se analizaron datos secundarios en forma de documentos de proyecto de las organizaciones ejecutoras. Para el análisis del portafolio, el equipo de evaluación evaluó documentos de 30 medidas de CTr en América Latina y el Caribe, 10 en el Sudeste Asiático y 3 en África subsahariana. Del total de 43 proyectos, 36 son medidas de CTr y 6 proyectos bilaterales para fortalecer y establecer estructuras de cooperación al desarrollo en diversos países (Apoyo a la Cooperación Trilateral en Sudáfrica⁹, Cooperación Sur-Sur y Triangular y Redes para la Gobernanza Mundial en Indonesia¹⁰, Cooperación Triangular Tailandesa-Alemana, Fondo de Cooperación Triangular en Chile, Fondo de Cooperación Triangular en México, Programa de Cooperación Trilateral en Brasil). Si bien estos no encajan por completo en la definición de CTr establecida por la evaluación, no obstante desempeñan un papel potencialmente importante en el afianzamiento de la modalidad al reforzar las estructuras de los socios. Además, en el marco de estos proyectos bilaterales también se ejecutan algunas medidas de CTr. Los documentos analizados abarcan propuestas de proyectos, informes de seguimiento, informes de control de avance de proyecto, informes finales y evaluaciones (algunas de ellas externas). En el anexo 8.2 se encuentra un listado de los proyectos y medidas incluidos en el análisis del portafolio. Al igual que en el caso de las entrevistas, la codificación y el análisis de los documentos de proyecto se realizaron en función de las preguntas de evaluación (subcapítulo 1.4).

⁹ TriCo (*Trilateral Cooperation*)

¹⁰ SSTC/NGG: *South-South and Triangular Cooperation and Networks for Global Governance*

Revisión de literatura especializada

Adicionalmente en la evaluación se incluyó un análisis de la literatura especializada y de documentos relevantes. Esto reveló que, debido al creciente interés en la CTr, existe literatura especializada sobre la teoría y el potencial de la misma, pero que hay pocos estudios y evaluaciones de las medidas de CTr basados en evidencias (véase también subcapítulo 1.1). El conocimiento obtenido de la literatura especializada fue, por lo tanto, comparativamente bajo.

Análisis de los datos

El análisis de los datos consistió en un análisis cualitativo de contenido. Los documentos de proyecto y las actas de las entrevistas se analizaron de acuerdo a Mayring y Kuckartz (Mayring, 2012; Kuckartz, 2016). Partiendo de la teoría, los datos fueron “procesados paso a paso con un sistema de categorías desarrollado sobre el material” (Mayring, 2002, p. 114) y analizados. En el transcurso del análisis de los datos se puso en evidencia que el análisis y la síntesis de acuerdo a las dimensiones de efecto y los aspectos temáticos resultaban más oportunos que un proceder estricto siguiendo las preguntas de evaluación. En el proceso también se identificaron efectos que no podían asignarse inequívocamente a una sola dimensión. En el análisis también se tuvieron en cuenta los aspectos específicos identificados de la modalidad de la CTr, como el aprendizaje conjunto, el aprendizaje mutuo y los principios de cooperación. En la síntesis se reunieron nuevamente los resultados de las dimensiones. En el capítulo 4 se presentan los resultados relativos a la ejecución de la modalidad en sí de la CTr, mientras que en el capítulo 5 se describen los efectos en las diferentes dimensiones.

2.3 Desafíos y limitaciones

En primer lugar hay que mencionar las dificultades que planteaba la compilación de los documentos de proyecto relevantes. El equipo de evaluación no ha logrado obtener documentos de todas las medidas de la GIZ relevantes para esta evaluación. La supuesta razón principal de ello es que no hay un identificador vinculante para las medidas de CTr y así tampoco existe una comprensión uniforme de la definición de CTr. En consecuencia, la GIZ no siempre pudo identificar los documentos pertinentes. Además, resultó que en la GIZ no había documentos disponibles respecto a ciertas medidas relacionadas con el portafolio. Por lo tanto, no se puede excluir que algunas medidas relevantes no hayan sido incluidas en el análisis del portafolio.

El valor informativo y la calidad de los informes de evaluación recibidos han demostrado ser limitados en algunos casos: varios informes de diferentes proyectos contienen fragmentos y afirmaciones literalmente idénticos, por ejemplo, sobre la eficiencia. Además, las afirmaciones respecto a los criterios de evaluación del CAD a menudo no están respaldadas por hechos o datos (*cf.* subcapítulo 4.3.1).

Una ventaja del diseño de evaluación cualitativa y, especialmente, del análisis cualitativo de contenido es el modo de proceder sistemático, es decir, que se rige por reglas y trabaja con un sistema de categorías. Así se pueden obtener resultados más precisos que con la libre interpretación de la información. No obstante, este procedimiento sistemático puede influir negativamente en el análisis, por ejemplo, si restringe demasiado el análisis y lo hace inflexible (Mayring, 2012). Para contrarrestar esto, además de la definición de categorías desde la teoría, se admitió la formación inductiva de categorías para garantizar el principio de apertura y la adecuación al objeto (Gläser y Laudel, 2010). De esta manera, los datos recogidos no fueron forzados *ex ante* en categorías específicas, sino que pudieron tomarse en cuenta adecuadamente valores característicos no anticipados” (Gläser y Laudel, 2010, p. 201). Esta “codificación abierta” se remonta a la Teoría fundamentada (*grounded theory*) de Glaser y Strauss (2005).

En el subcapítulo 1.2 se explicó que la focalización en la cooperación alemana y el que sean actores estatales quienes asumen los tres roles contribuyen a aumentar la homogeneidad de las medidas y, por ende, a mejorar la comparabilidad y la validez interna de los resultados. Sin embargo, en el transcurso de la evaluación se ha puesto en evidencia que, incluso con las limitaciones mencionadas anteriormente, la modalidad se emplea de manera muy heterogénea; por ejemplo, los objetivos se sitúan sobre todo en la dimensión político-estratégica o en la programática y de contenido, el tamaño de las medidas y la duración varían o los actores cumplen sus funciones de manera diferente. También entre las tres regiones analizadas

se observan grandes diferencias (subcapítulo 5.4). Esta diversidad en las medidas de CTr es en sí misma ya un resultado de la evaluación, pero plantea desafíos para la generalizabilidad de las conclusiones y recomendaciones. La selección de los estudios de caso a partir de criterios capturó la heterogeneidad de la CTr en diversos aspectos y esta se ha incorporado en el análisis. Por consiguiente, la diversidad de la CTr se presenta de manera transparente en los capítulos de resultados.

La evaluación se ha concentrado en la CTr como una forma de cooperación para el desarrollo. La comparación con otras formas de cooperación, como con intervenciones bilaterales o regionales de la cooperación alemana, no era parte integrante ni constituía un objetivo de la evaluación. Los proyectos de cooperación al desarrollo están sujetos a múltiples factores internos y externos. Por lo tanto, es imposible identificar *de facto* la influencia concreta de las especificidades de la CTr –por ejemplo, la presencia del oferente del Sur como socio adicional– en los efectos de una intervención determinada. Por consiguiente, no se pudo analizar el valor agregado de estas especificidades en comparación con otras formas de cooperación.

3. DESCRIPCIÓN DEL PORTAFOLIO

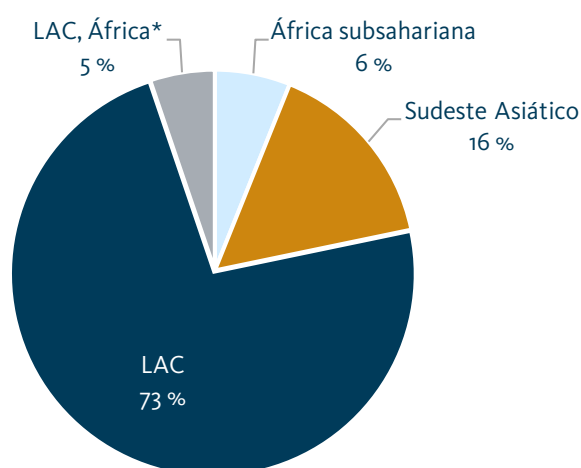
Este capítulo describe el portafolio de cooperación triangular (CTr) que el BMZ fomenta a nivel mundial y contribuye a la presentación del objeto de evaluación. En primer lugar se brinda una breve visión general de la composición del portafolio de CTr. A continuación se destacan las contribuciones de los actores en los tres roles, para luego pasar a los sectores en los que se implementa la CTr. Luego se explica la peculiaridad de los actores duales. Finalmente, se presentan las relaciones de cooperación que se pueden reconocer en el portafolio.

El análisis del portafolio se basa en diversas fuentes del sistema alemán de cooperación al desarrollo. En la sistemática del BMZ no hay ningún identificador para la CTr. La base para la visión general del portafolio es, por ello, una sinopsis de las medidas de CTr realizadas por la división del BMZ “Cuestiones fundamentales de la Cooperación bilateral; Países emergentes”, a la que las divisiones regionales suministran información. Esta división es la unidad organizativa responsable, que recopila la información sobre la CTr en el sistema alemán de cooperación al desarrollo. Esta información se complementó con indagaciones y consultas a las organizaciones ejecutoras. El portafolio se examinó en fecha de abril de 2018. Sin embargo existen limitaciones en cuanto a la exhaustividad de la información (véase subcapítulo 2.3). El portafolio considerado en la evaluación incluye las medidas de desarrollo de CTr en curso y finalizadas de la cooperación alemana en el período de 2006 a 2018. Que 2006 sea el año inicial se explica por el hecho de que este año se implementó el Fondo de Cooperación Triangular en Chile. Este fondo es el precursor del Fondo Regional para la promoción de la Cooperación Triangular en América Latina y el Caribe (Fondo LAC) y puede considerarse como un proyecto piloto orientado a una implicación más intensa y sistemática de Alemania en el ámbito de la CTr.

3.1 Visión general

En el momento de la consulta de datos al BMZ y a las organizaciones ejecutoras alemanas, de las 115 medidas en las que se basa la evaluación 28 estaban en ejecución y 87 habían finalizado. El enfoque regional de las intervenciones de CTr financiadas por el BMZ se concentraba en América Latina y el Caribe (LAC) con un 73 %, seguida de Asia (16 %) y África (6 %). Para estas dos últimas regiones, el portafolio alemán de CTr se circunscribía a las regiones del Sudeste Asiático y el África subsahariana (cf. figura 4).

Figura 4 Porcentaje de intervenciones de cooperación triangular financiadas por el BMZ por región



* La denominación “LAC, África” comprende medidas de CTr intercontinentales con oferentes del Sur de América Latina y el Caribe y receptores en África.

Fuente: Elaboración propia.

En la mayoría de las medidas de CTr el receptor provenía de la misma región que el oferente del Sur. La excepción la constituían algunas CTr intercontinentales con oferentes del Sur de América Latina, en las que los receptores se encuentran en África (5 % de todas las CTr). Esta forma especial de CTr fue puesta en práctica por tres actores de América Latina en la función de oferente del Sur: Brasil (6 medidas), Costa Rica

(2) y Chile (1). Por el lado de los receptores había ocho actores africanos: Angola, Ghana, Guinea-Bissau, Cabo Verde, Mozambique, Marruecos, Santo Tomé y Príncipe y Túnez. Cuatro de estos Estados solo aparecían en una intervención conjunta con Brasil. Brasil era el país que mantenía más relaciones intercontinentales de CTr, con seis receptores.

Las intervenciones de CTr se ejecutaron casi exclusivamente como medidas de cooperación técnica por la GIZ. El PTB ejecutó 5 medidas. El PTB y la GIZ implementaron una medida conjuntamente. También el banco gubernamental de desarrollo alemán, el Instituto de Crédito para la Reconstrucción (*Kreditanstalt für Wiederaufbau*, KfW), llevó a cabo una medida de CTr. Esta no se ha examinado detalladamente en la descripción del portafolio, ya que la evaluación se centra en la cooperación técnica. Las medidas de CTr analizadas tuvieron una duración promedio de 2,1 años, siendo la más corta de unos 6 meses y la más larga de unos ocho años. A lo largo del período cubierto por la evaluación, se ha acortado la duración de ejecución de las medidas. Desde 2014 se puede observar una tendencia a la baja en la duración, de 2,5 a aproximadamente 1,5 años. Sin embargo, si se acuerdan medidas de continuidad, aumenta la duración total. En el portafolio atendido, este caso se presenta doce veces; la duración promedio de estas medidas es de aprox. 5 años.

En el marco de medidas de CTr, la cooperación alemana al desarrollo colaboró con nueve oferentes del Sur y 37 receptores (cf. figura 5). El grupo de receptores es muy heterogéneo, ya que incluye tanto países de renta baja (PRB) p. ej. Mozambique y Tanzania, como sobre todo países de renta media (PRM¹¹) p. ej. El Salvador y Vietnam. En América Latina y el Caribe, Perú se presenta como un actor dual, que actuó, con cifras altas y equilibradas, en intervenciones de CTr tanto como oferente del Sur como receptor. En el período examinado, fueron Chile (34 medidas de CTr) y México (24), en el rol de oferente del Sur, y Bolivia (18) y Guatemala (14), en el rol de receptor, quienes cooperaron con mayor frecuencia con la cooperación alemana.

En el anexo 8.5 se encuentra una tabla resumen con el número de todas las relaciones de cooperación y de las medidas de la cooperación alemana con sus socios de CTr.

Figura 5 Ubicación geográfica de los oferentes del Sur, actores duales y receptores de las medidas de cooperación triangular financiadas por el BMZ



Nota: Entre 2014 y 2016, Uruguay superó el umbral de ingresos de los países de altos ingresos y en el 2018 fue borrado de la lista de países receptores (BMZ, 2018b). Con la función de receptor, Uruguay implementó entre 2016 y 2018 medidas de CTr junto con la cooperación alemana al desarrollo.

Fuente: Elaboración propia.

¹¹ Según la definición del Banco Mundial, países de renta baja (PRB) son aquellos cuya renta nacional bruta per cápita anual es inferior a 1.045 USD; los países de renta media (PRM) tienen una renta nacional bruta que se encuentra entre 1.046 y 12.375 USD. Los países de renta alta tienen una renta nacional bruta per cápita anual de más de USD 12.376 (The World Bank Group, s.f.).

3.2 Financiación de la contribución alemana

Las medidas de CTr en las que se basa la evaluación representan un porcentaje del 0,047 % del presupuesto del BMZ para el período 2006 a 2017¹². En promedio, cada medida contó con un presupuesto total (compuesto por las contribuciones de la cooperación alemana, oferentes del Sur y receptores) de alrededor de 550.000 EUR. La contribución alemana a las medidas de CTr ascendió en promedio a 263.000 EUR. Fue financiada con fondos bilaterales y regionales del BMZ, ya que no hay fondos específicamente destinados a la CTr.

Un total de 57 medidas de CTr fueron ejecutadas con fondos bilaterales; de ellas, 25 medidas se financiaron con cargo al Fondo de Estudios y Expertos (FEE) en diversos países (p. ej. Costa Rica, Guatemala y Tailandia). En el África subsahariana las medidas de CTr se ejecutaron y financiaron exclusivamente mediante un programa bilateral, mientras que en el Sudeste Asiático se ejecutaron y financiaron en primer lugar mediante el FEE y, en segundo lugar, a través de proyectos bilaterales. Durante el período considerado, 52 medidas fueron financiadas a través de fondos regionales en el marco del Fondo LAC. Cinco medidas se financiaron de forma mixta de fondos bilaterales y regionales o fondos bilaterales y fondos de programas sectoriales. Estas últimas son medidas del PTB (cf. tabla 2).

Tabla 2 Formas de financiación y la contribución alemana a las medidas de cooperación triangular

Región	Forma de financiación	Número de medidas	Contribución alemana (en EUR)
América Latina y el Caribe	Regional	52	13.500.000
	Bilateral - Proyectos	21	3.987.000
	Bilateral - FEE	11	1.032.000
	Regional y bilateral	3	4.500.000
	Fondos de programas sectoriales	1	1.000.000
	Bilateral y fondos de programas sectoriales	2	850.000
África subsahariana	Bilateral - Proyectos	7	1.950.000
Sudeste Asiático	Bilateral - FEE	14	2.178.000
	Bilateral - Proyectos	4	1.005.000

Fuente: Elaboración propia.

Respecto a la financiación, existe una diferencia entre las medidas de CTr y los programas bilaterales o regionales con margen de intervención para implementar medidas de CTr. Los programas bilaterales tienen por objeto fortalecer las respectivas estructuras de cooperación al desarrollo de los oferentes del Sur, para

¹² En relación con el porcentaje de la CTr en el presupuesto del BMZ, se considera el período hasta el final de 2017. Como se está examinando el portafolio con la información hasta abril de 2018, no se puede hacer ninguna afirmación sobre el presupuesto total de la CTr y los fondos comprometidos en 2018. Para calcular el porcentaje, como base de cálculo se utilizaron las medidas comprometidas y el presupuesto del BMZ hasta finales de 2017.

lo cual, entre otros, se financiaron intervenciones de CTr con cargo a este presupuesto bilateral. El programa bilateral "SSTC/NGG" con Indonesia, por ejemplo, financió, con cargo al presupuesto del programa, la contribución alemana para medidas individuales de CTr con Indonesia y Myanmar, así como con Timor Oriental. Otra forma de financiación con fondos bilaterales es el apoyo financiero del FEE. En Tailandia y Malasia, una vez finalizada la cooperación alemana al desarrollo, los fondos restantes de los proyectos comprometidos bilateralmente se transfirieron a los FEE existentes y se pusieron a disposición para, entre otras cosas, financiar medidas de CTr.

El BMZ también utilizó fondos regionales para fomentar la CTr y se emplearon sobre todo a través del Fondo LAC. De sus tres campos de acción, uno financia la contribución alemana para medidas conjuntas de CTr con los socios correspondientes (*cf.* recuadro 1). En el caso de los fondos regionales, no existe un compromiso bilateral con los países individuales respectivos. Los países socios no aportan recursos financieros a los fondos alemanes para la promoción de la CTr y los fondos no se administran conjuntamente. Estos fondos solo garantizan la disposición de recursos financieros alemanes para un propósito definido, que en el caso de la presente evaluación es el fomento de la CTr.

En conjunto, el portafolio alemán en el período examinado comprendía cuatro programas o, en su caso fondos bilaterales de nivel superior en curso y cuatro programas finalizados (*cf.* tabla 3). En el análisis del portafolio no se tienen en cuenta los presupuestos de los programas bilaterales y regionales de nivel superior, sino solo los presupuestos de las medidas de CTr realizadas. De lo contrario, el volumen financiero se contabilizaría por duplicado y además se distorsionaría ya que el presupuesto bilateral/regional no se emplea exclusivamente en las medidas de CTr.

Tabla 3 Programas bilaterales y regionales de la cooperación alemana al desarrollo con cooperación triangular como campo de acción (en el período 2006-2018)

Región	En curso	Finalizado
América Latina y el Caribe	Fondo regional para la cooperación triangular en América Latina y el Caribe (Fondo LAC)	Chile: Fondo de cooperación triangular
	Brasil: Programa de la cooperación triangular con Brasil	
		México: Fondo de cooperación triangular
Sudeste Asiático	Tailandia: Cooperación trilateral entre Tailandia y Alemania	Malasia: Cooperación trilateral entre Malasia, Alemania y países en desarrollo del Sudeste Asiático
	Indonesia: Cooperación Sur-Sur y Triangular y Redes para la Gobernanza Mundial	
África subsahariana		Sudáfrica: Apoyo a la cooperación trilateral en Sudáfrica (Fondo TriCo)

Fuente: Elaboración propia.

Recuadro 1 Fondo Regional para la Cooperación Triangular en América Latina y el Caribe

En América Latina y el Caribe la GIZ implementa, por encargo del BMZ, el “Fondo Regional para la Cooperación Triangular en América Latina y el Caribe” (Fondo LAC). Entre 2010 y finales de 2018 el Fondo estaba dotado de un volumen de contratación de unos 11 millones EUR¹³ (documentos 1, 2) y se divide en tres campos de acción:

1. Financiación de la contribución alemana a las medidas de CTr;
2. Cursos de Desarrollo de Capacidades Humanas (DCH) a través de formación y capacitación continua;
3. Visibilidad regional y diálogo.

El fondo existe desde 2010 y persigue el siguiente objetivo general: “Las cooperaciones triangulares entre países socios de América Latina y el Caribe y Alemania fomentan políticas públicas para el desarrollo sostenible en los países socios” (GIZ, s.f.). Desde el lanzamiento del fondo, se han ejecutado un total de 52 medidas, lo que significa el 45 % de todas las medidas de CTr alemanas en el período examinado. Las 22 medidas de CTr en curso en o desde América Latina y el Caribe fueron coordinadas y, con una excepción, también financiadas a través de este fondo regional. El fondo no tiene un responsable político por el lado de las contrapartes, por lo que no hay un interlocutor político directo. La GIZ es responsable de la gestión. Los oferentes del Sur deben ser países de América Latina y el Caribe, mientras que los receptores también pueden ser de otras regiones del mundo. El Fondo comprende tres campos de acción:

1. El primer campo de acción se centra en la financiación de las distintas medidas de CTr y en el procedimiento de solicitud y aprobación. En mayo y noviembre de cada año se publican convocatorias públicas de propuestas para medidas de CTr. Las propuestas se presentan a las embajadas alemanas, ya sea por un receptor o por un oferente del Sur o por ambos juntos. No hay restricciones temáticas ni prioridades prescritas. Por lo general se suelen presentar de seis a diez propuestas, siendo que, bajo el mismo presupuesto, se observa una tendencia creciente. Los requisitos previos para la aprobación de financiamiento son que los tres actores se pongan de acuerdo sobre la propuesta y la preparen conjuntamente con antelación y que las partes técnicas y políticas estén igualmente involucradas. La selección es finalmente realizada por el BMZ, con la asesoría de la GIZ. En el procedimiento de selección basado en criterios, se procura garantizar que se satisfaga la demanda del país receptor, que la medida se coordine con la entidad de desarrollo o el ministerio de relaciones exteriores respectivo y que se planifiquen objetivos e indicadores realistas, así como que se establezca un sistema de monitoreo. Si bien al inicio del Fondo se prescindió de estándares como el monitoreo y la evaluación (MyE) o el análisis de género, desde una evaluación del proyecto en 2015 estos se han tenido en cuenta (documento 3). Según los criterios del fondo, además de la cooperación alemana al desarrollo, los oferentes del Sur deben también contribuir financieramente a la medida de CTr. Este aporte financiero debe ser al menos tan grande como la contribución alemana, pero puede también ser mayor. El análisis muestra que en el período de 2010 a 2018 la participación de la contribución alemana fue en promedio del 37 %, mientras que el aporte de los oferentes del Sur en las medidas del Fondo LAC ascendió incluso hasta el 41 % y la de los receptores a un promedio de 21 %. Para permitir la paridad de las contribuciones de los oferentes del Sur, la contribución alemana se limita a 300.000 EUR. Para la generación y presentación de informes, durante la ejecución de la medida la GIZ realiza consultas a los actores involucrados sobre el estado de situación y, al final, solicita breves informes finales. También se prevén evaluaciones externas y evaluaciones ex-post. El proceso para las evaluaciones

¹³ Según datos del BMZ, hasta 2019 se invirtió un total de 24,15 millones EUR. Según la GIZ, la inversión total asciende a 26,95 millones EUR. En los documentos de proyecto disponibles para la evaluación solo se pueden comprobar compromisos por 11 millones EUR.

ex-post se desarrolló en 2015 y se puso a prueba en 2015/2016. Para el período examinado se cuenta con un total de 19 evaluaciones realizadas por evaluadores y evaluadoras externos.

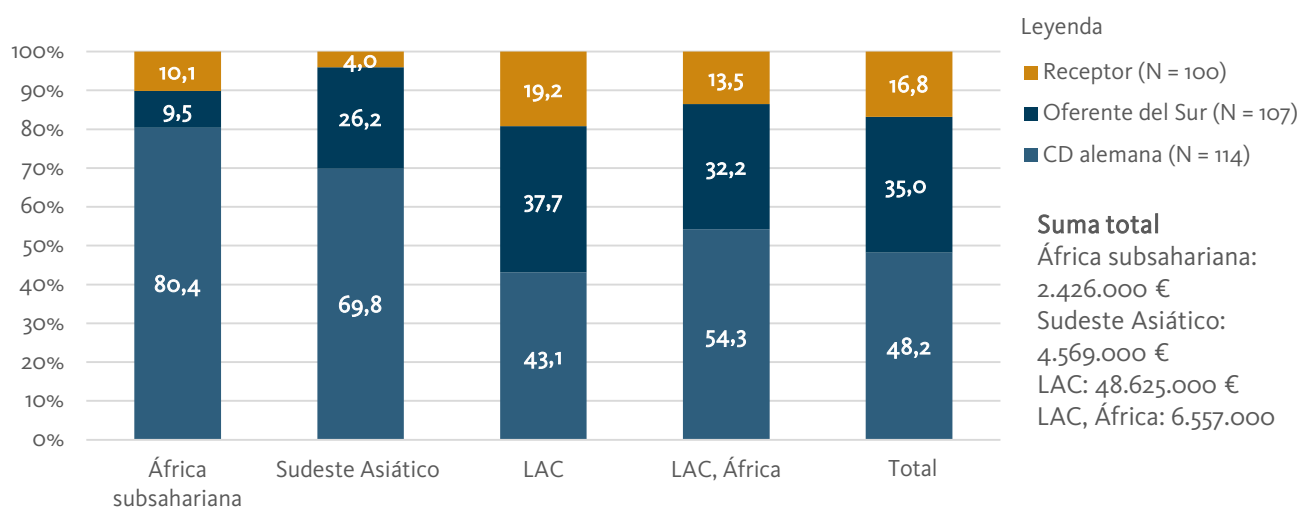
2. En el segundo campo de acción se ofrece una introducción a la CTr, así como capacitación y formación continua en planificación, monitoreo y evaluación, dirección y gestión de proyectos. Estos se realizan en cinco cursos virtuales y dos cursos presenciales, al final de los cuales todos los y todas las participantes tienen que pasar una prueba. Se invita a los involucrados en una medida de CTr, tanto a nivel político como a nivel técnico, a asistir al menos a dos de estos cursos de DCH.
3. En el marco del tercer campo de acción se organizan, financian y realizan, junto con los socios, conferencias regionales de CTr para promover el diálogo sobre la modalidad de la cooperación triangular también a nivel político. En ellas no solo se debate sobre esta modalidad de cooperación al desarrollo, sino también específicamente sobre el Fondo LAC. Últimamente se ha celebrado una conferencia en Lima en 2017 sobre “El rol de la cooperación triangular en la implementación de la Agenda 2030”. Las conferencias idealmente se celebran cada dos años de forma rotativa en un país socio y apuntan a promover el intercambio sobre la modalidad, así como su visibilidad. Al mismo tiempo, representan importantes ocasiones para, a través de intercambios personales, recabar nuevas ideas sobre medidas de desarrollo.

3.3 Contribuciones de los actores

En una CTr conjunta, todos los socios de cooperación brindan su propia contribución (subcapítulos 1.2). La cooperación al desarrollo alemana no quiere actuar como único financiador y exige contribuciones propias a los otros socios. La contribución puede ser en especie, es decir un aporte técnico, material o en personal; o en efectivo, es decir, monetaria. Además de recursos financieros, la CD alemana contribuye con aportes en especie en forma de experticia y gestión de proyectos. Adicionalmente, contribuye activamente con su experiencia y conocimientos a la CTr (documentos 4 y 15). La CD alemana puede cuantificar sus aportes en especie, lo que a menudo no resulta del todo posible a los otros dos actores.

Los oferentes del Sur y los receptores realizan contribuciones en efectivo y en especie, como provisión de personal, experticia y logística. Respecto al análisis que figura a continuación, hay que considerar que solo se han incluido en los resultados las contribuciones monetarias, en caso de conocerse. Las contribuciones en especie no se cuantificaron retrospectivamente en la base de datos y solo se han utilizado en la medida en que hayan sido ya cuantificadas en la base de datos por las organizaciones ejecutoras responsables. Por ende, varía el número de casos (N) en relación a los importes totales de las contribuciones entre los roles (cf. figura 6). Para los actores de la CTr, la recopilación y cuantificación de las contribuciones constituyen un desafío y posiblemente estas no siempre reflejen los aportes realmente hechos. Los valores que se indican tienen, por lo tanto, solo valor orientativo y de clasificación.

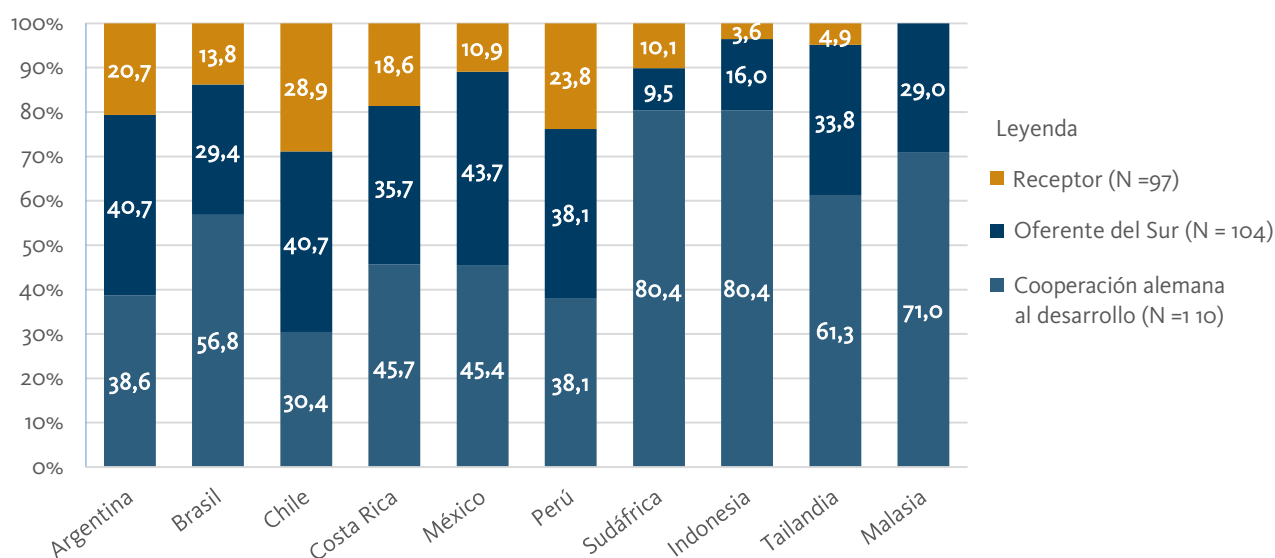
Al considerar el portafolio en su conjunto, en el período en cuestión entre 2006 y 2017 el total del aporte propio de los oferentes del Sur fue del 35 % y el de los receptores aproximadamente del 17 %, mientras que la cooperación alemana al desarrollo aportó un promedio del 48 % de la contribución financiera. Los aportes propios variaron significativamente según la región y el país. En América Latina y el Caribe, tanto los oferentes del Sur, con alrededor del 38 %, como los receptores, con el 19 %, brindaron el aporte propio requerido por el BMZ. En el caso de la CTr intercontinental entre América Latina y el Caribe y África, con alrededor del 37 %, los oferentes del Sur hicieron de igual modo una gran contribución. En el Sudeste Asiático, los receptores aportaron solo el 4 % del presupuesto. La contribución de la cooperación alemana fue mayor en África subsahariana y el Sudeste Asiático, con alrededor del 80 % y casi el 70 % respectivamente, y menor en América Latina y el Caribe, con alrededor del 43 %.

Figura 6 Contribución financiera por rol y región (en porcentaje)

* La barra con la designación "LAC, África" representa la CTr intercontinental.

Fuente: Elaboración propia.

La figura 7 muestra los porcentajes respectivos en la financiación de las medidas de CTr de los oferentes del Sur en comparación con los de la cooperación alemana y los receptores involucrados. La variabilidad de los aportes en las diferentes constelaciones se demuestra aquí especialmente: la cooperación alemana al desarrollo en las cooperaciones con Chile solo aportó aproximadamente el 30 % del presupuesto de las medidas, mientras que en las cooperaciones con Indonesia y Sudáfrica este porcentaje ascendió al 80 %. México, Argentina y Chile realizaron proporcionalmente las contribuciones más altas de todos los oferentes del Sur, y se sitúan por encima del promedio en América Latina y el Caribe. En la región del Sudeste Asiático, los aportes de los receptores fueron muy pequeños y, en el caso de Malasia, inexistentes. Sin embargo, nuevamente hay que señalar aquí que los aportes en especie no fueron cuantificados y, por lo tanto, no aparecen representados.

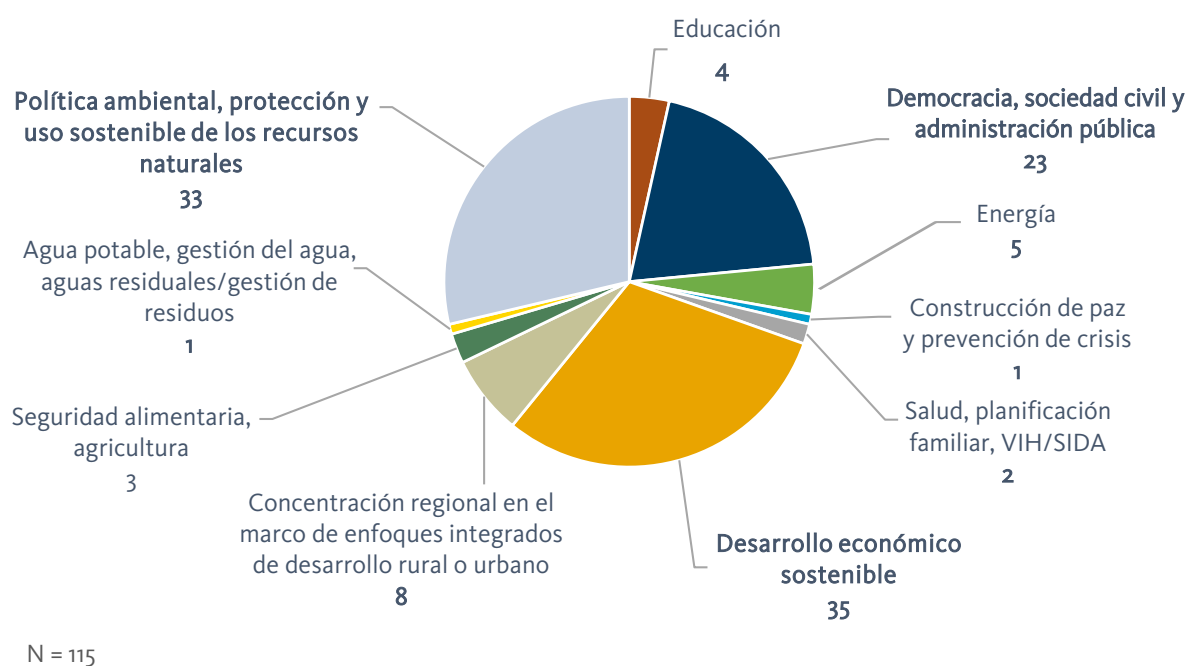
Figura 7 Proporción de los aportes de los oferentes del Sur (en porcentaje)

Fuente: Elaboración propia.

3.4 Sectores

En términos de contenidos, las medidas de CTr no se centran en un sector específico. Sin embargo, en el conjunto de los diez sectores atendidos por la CTr, hay un claro énfasis en las áreas de política medioambiental y desarrollo económico sostenible, así como en las de democracia, sociedad civil y administración Pública (figura 8).

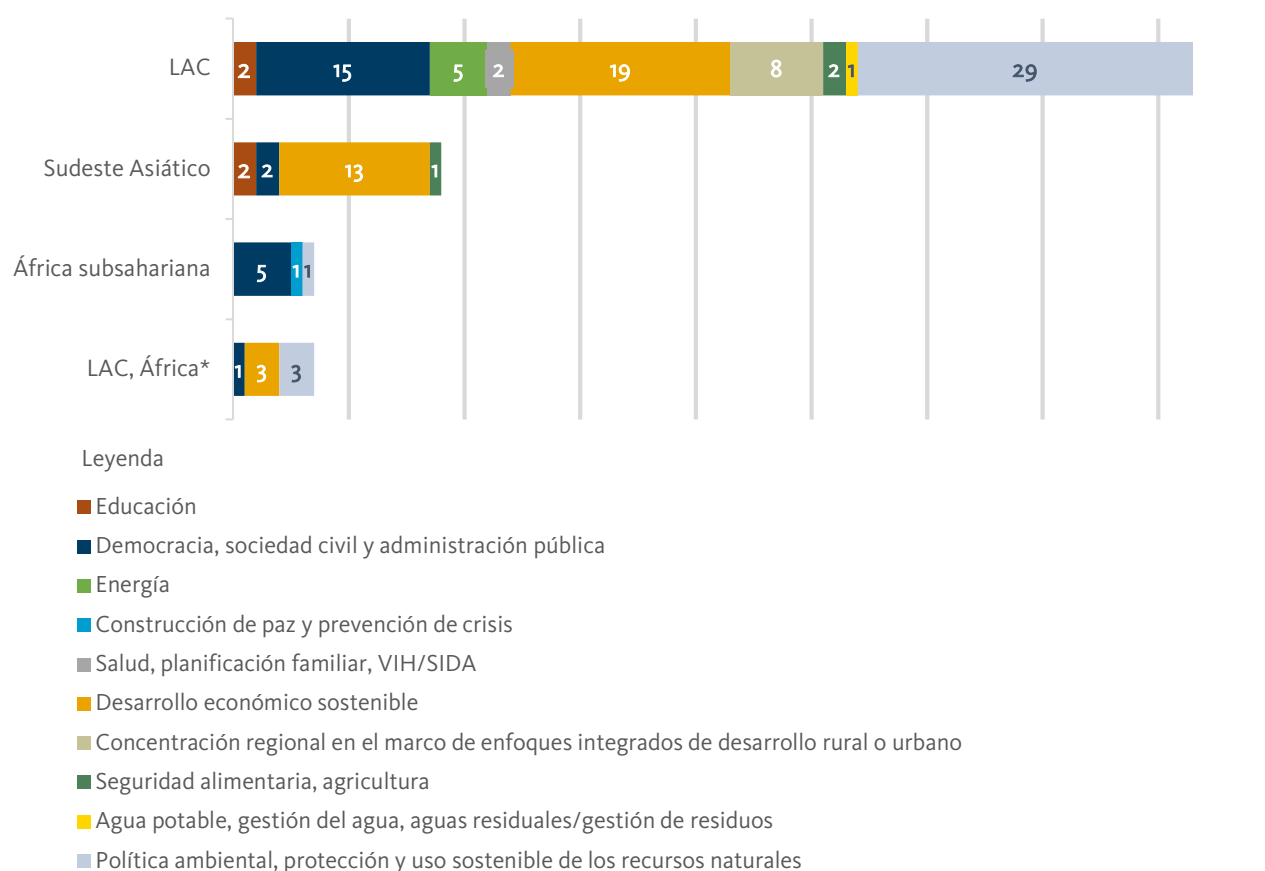
Figura 8 Distribución sectorial de las medidas de cooperación triangular



Nota: Datos en cifras absolutas.

Fuente: Elaboración propia.

En América Latina y el Caribe, en consonancia con el elevado número de medidas de CTr, se trabajó en nueve de los diez sectores (excepto construcción de paz y prevención de crisis), mientras que en África subsahariana solo se atendieron tres sectores (democracia: 5 medidas; construcción de paz: 1; política ambiental: 1). Con un 62 %, la mayor parte de la contribución alemana en África subsahariana se ejecutó en el sector de democracia, sociedad civil y administración Pública, dato que está en consonancia con un mayor número de medidas en este sector. La única medida de CTr en el sector de política ambiental representó el 26 % de la financiación alemana, y es entonces el aporte más alto en una medida individual en esta región. El sector de construcción de paz representa el 12 %.

Figura 9 Distribución sectorial de las medidas de cooperación triangular por región

* La barra con la designación "LAC, África" representa la CTr intercontinental.

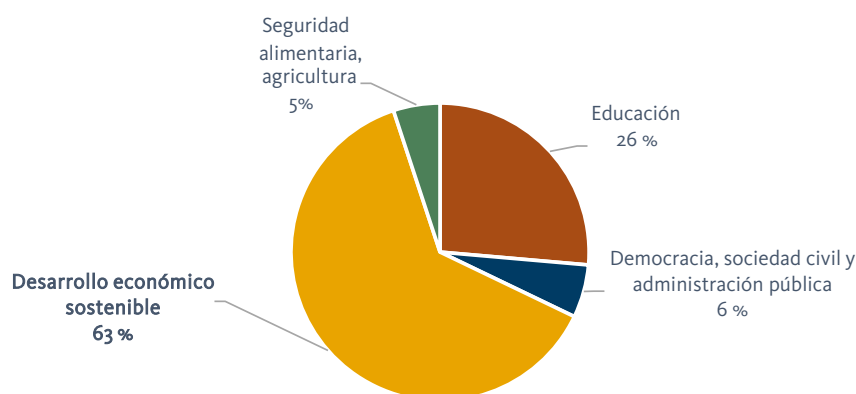
Nota: Datos en cifras absolutas.

Fuente: Elaboración propia.

En América Latina y el Caribe, en conformidad con el mayor número de medidas de CTr en este sector, la mayor parte del aporte alemán se destinó al sector de política ambiental, protección y uso sostenible de los recursos naturales (29 %). Los temas abarcan un amplio espectro: desde el apoyo a la política forestal nacional en Bolivia hasta el fortalecimiento de la gestión de residuos en Colombia. Las medidas del PTB sobre infraestructura de calidad y tecnología de medición de gas natural se clasifican en el sector de desarrollo económico sostenible. Este sector fue apoyado con el 19 % de la contribución alemana. El sector de salud también recibió el 19 % del presupuesto alemán, aunque en él solo se implementaron dos medidas. Una de ellas, en la que estaban involucrados 18 receptores, ascendió alrededor del 85 % del presupuesto en este sector.

En las medidas de CTr intercontinentales, la mayor parte del presupuesto alemán, el 72 %, se asignó al sector de política medioambiental. Dos de tres medidas se llevaron a cabo en Mozambique en cooperación con Brasil en el área de gestión de riesgos. Se implementaron tres medidas en el sector de desarrollo económico sostenible, pero solo se apoyaron con el 28 % de la contribución alemana. El sector de democracia se benefició de una medida entre Chile y Mozambique.

En el Sudeste Asiático, se cubrieron cuatro sectores, con 13 de las 18 medidas de CTr centradas en el desarrollo económico sostenible (figura 9). Esto se refleja en la distribución del aporte alemán (figura 10): el 63 % del total se gastó en este sector. En comparación con democracia, sociedad civil y administración Pública, el sector de educación, si bien se ejecutaron dos medidas en cada uno de estos dos sectores, recibió claramente más apoyo financiero de la cooperación alemana al desarrollo.

Figura 10 Porcentaje de la contribución alemana por sector en el Sudeste Asiático

Contribución total alemana = 3.184.000 €

Fuente: Elaboración propia.

3.5 Actores duales

Los actores duales asumen formalmente en diferentes medidas la función de oferente del Sur o de receptor. Dichos actores constituyen una especificidad de la CTr y, al considerar varias medidas, no se pueden clasificar en una única función. Esta posibilidad dentro del marco de la CTr muestra cierta flexibilidad en la aplicación de los roles, así como en la aplicación de la modalidad. También expresa reconocimiento, ya que cada actor puede ofrecer algo en diferentes áreas y, al mismo tiempo, aprender algo.

Durante el período examinado, Perú fue el único actor dual en el portafolio alemán con un número relativamente equilibrado de medidas, tanto como oferente del Sur como receptor. También otros Estados figuran como actores duales en la CTr de la cooperación alemana (tabla 4). Sin embargo, estos se caracterizan por el hecho de que una función tiene prioridad y la otra se realiza de manera secundaria. En casos aislados, como Argentina, el número de casos es tan pequeño que no se puede hablar estrictamente de un actor dual. Argentina apareció, además, en dos medidas junto a otros países en el rol de receptor, por lo cual la cooperación con el correspondiente oferente del Sur fue poco intensa y solo puntual. Los actores que actúan principalmente como oferentes del Sur y que en otras medidas ejercen la función de receptores, en este rol de receptores cooperan sobre todo con oferentes del Sur con un claro perfil como oferente. En consonancia, los actores que regularmente asumen el rol de receptores, cuando cooperan en medidas de CTr como oferentes del Sur lo hacen con actores que son exclusivamente receptores.

Tabla 4 Número de medidas de cooperación triangular por actor como oferente del Sur y como receptor

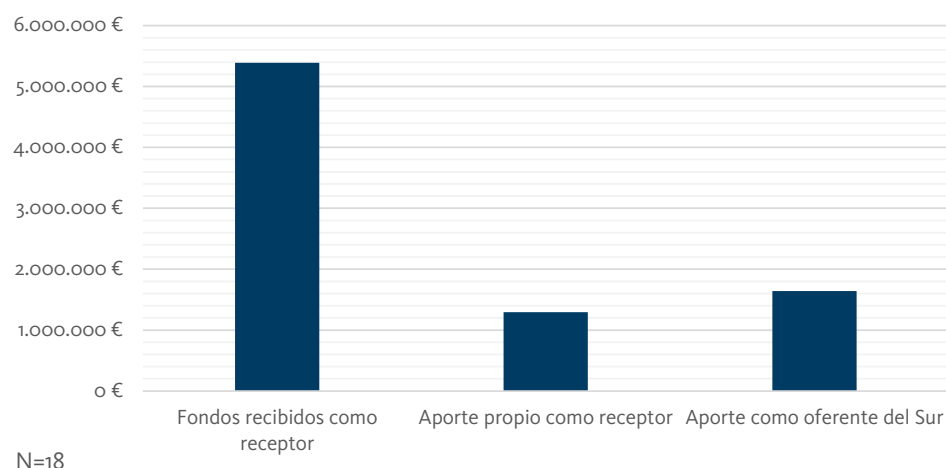
Actor	Como oferente del Sur	Como receptor
Argentina	3	2
Chile*	33,5	2,5
Ecuador	1	7
Colombia	1	11
México	24	1
Perú*	7,5	10,5
Uruguay ¹⁴	1	4

*En una medida, Chile y Perú actuaron con una función equivalente, por lo que no es posible distinguir formalmente entre oferente del Sur y receptor. Por ello, se atribuyó la mitad de la medida a cada uno de los roles respectivos.

Fuente: Elaboración propia.

El rol dual se expresa no solo por la designación formal, sino, en el caso del Perú, también por los aportes propios en las correspondientes medidas. Si bien la suma de los recursos financieros recibidos en la función de receptor fue significativamente mayor que el total de los aportes en el rol de oferente del Sur, se observa, sin embargo, que la proporción de la aportación propia como receptor y como oferente del Sur fue relativamente equilibrada (figura 11).

Figura 11 Total de las contribuciones de Perú como oferente del Sur y como receptor

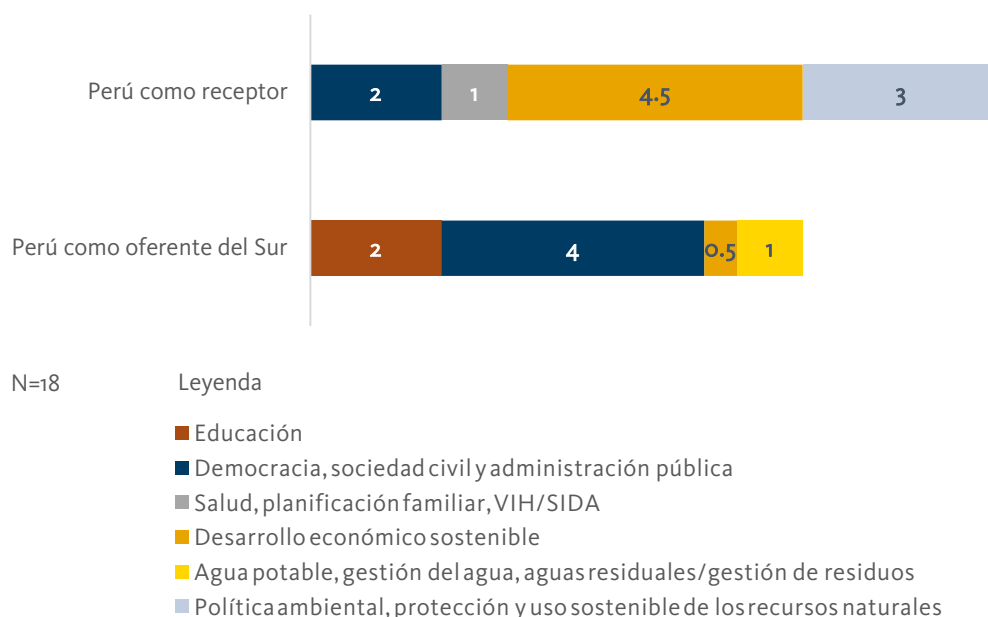


Fuente: Elaboración propia.

En los sectores en los que Perú actuó en el marco de la CTr como receptor, como el de política ambiental o el de desarrollo económico sostenible, la experticia adquirida apenas se trasladó a la CTr cuando actuó en la función de oferente del Sur. La excepción la constituye el sector de democracia, sociedad civil y administración Pública, en el que Perú concentró sus intervenciones como oferente del Sur (figura 12). Cuando Perú actuó como receptor, los oferentes del Sur fueron Brasil, México o Chile. Al actuar como oferente del Sur, los receptores fueron Bolivia, Guatemala, Honduras y Paraguay, que en el portafolio alemán figuran principalmente como receptores.

¹⁴ Uruguay, como también Chile, entre 2014 y 2016 superaron el umbral de ingresos de los países de renta alta y en 2018 fueron borrados de la lista de países receptores (BMZ, 2018b). Las medidas de CTr de Uruguay como receptor señaladas aquí tuvieron lugar entre 2007 y 2010 y entre 2016 y 2018.

Figura 12 Perú: Distribución sectorial de las medidas de cooperación triangular según sus roles específicos



Nota: Datos en cifras absolutas.

Fuente: Elaboración propia.

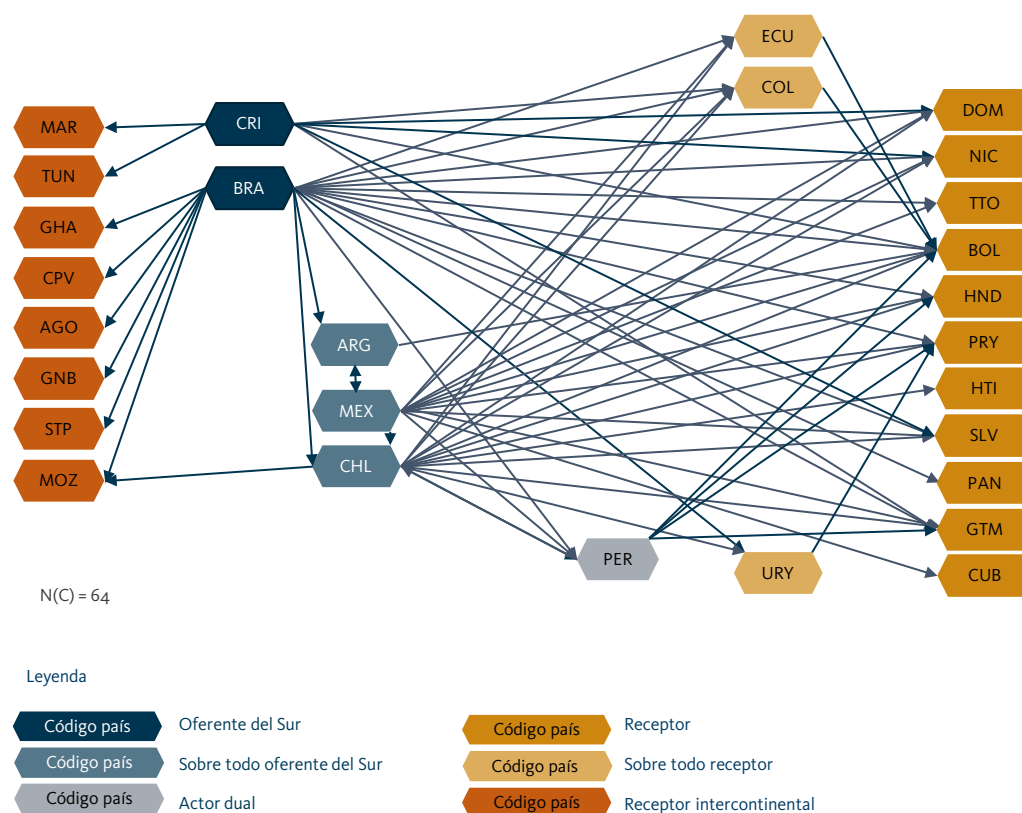
3.6 Descripción de las relaciones de cooperación

Las relaciones de cooperación expresan la colaboración de los actores dentro de una CTr. Son las líneas de conexión de los tres vértices del triángulo. Las relaciones de cooperación se establecen tanto entre el donante, en este caso la cooperación alemana, y los oferentes del Sur y receptores, como entre oferentes del Sur y receptores. En el marco de una relación de cooperación es posible implementar conjuntamente varias medidas (capítulo 2.1). La existencia de varias medidas de CTr entre los mismos actores indica la intensidad de una relación de cooperación. Considerando todos los roles y relaciones, en el portafolio se observan 137 relaciones de cooperación. En el marco de la CTr, la cooperación alemana mantiene un total de 47 relaciones de cooperación con actores de nueve países oferentes del Sur, con 37 receptores y un actor dual. Entre oferentes del Sur y receptores hay 90 relaciones de CTr. En el anexo 8.5 se presenta un resumen de todos los oferentes del Sur y receptores por regiones, con el número respectivo de sus relaciones de cooperación y medidas.

A continuación se señalan las relaciones de cooperación entre la cooperación alemana y los socios que aparecen con más frecuencia en el portafolio desglosados por región. En primer lugar, se consideran los socios de la cooperación alemana en América Latina y el Caribe, para posteriormente atender las relaciones de cooperación en el África subsahariana y el Sudeste Asiático.

La figura 13 muestra las relaciones de cooperación en América Latina y el Caribe entre los oferentes del Sur, Perú como actor dual y los receptores. Asimismo, se señalan las relaciones de cooperación entre los actores que desempeñan principalmente o bien la función de oferente del Sur o bien la de receptor. Se muestran también las relaciones de cooperación intercontinental entre oferentes del Sur en América Latina y el Caribe y receptores en África.

Figura 13 Relaciones de cooperación en la cooperación triangular dentro de América Latina y el Caribe y entre América Latina y el Caribe y África



Nota: En el anexo 8.6 se encuentra un listado de los códigos de país.

Fuente: Elaboración propia.

Debido a la gran cantidad de medidas de CTr, en América Latina y el Caribe había muchas relaciones de cooperación. En particular actores de Chile (34 medidas), México (24), Perú (18), Bolivia (18), Guatemala (14) y Brasil (11) mantuvieron intensas y continuas relaciones de cooperación bajo la modalidad de CTr con la cooperación alemana al desarrollo.

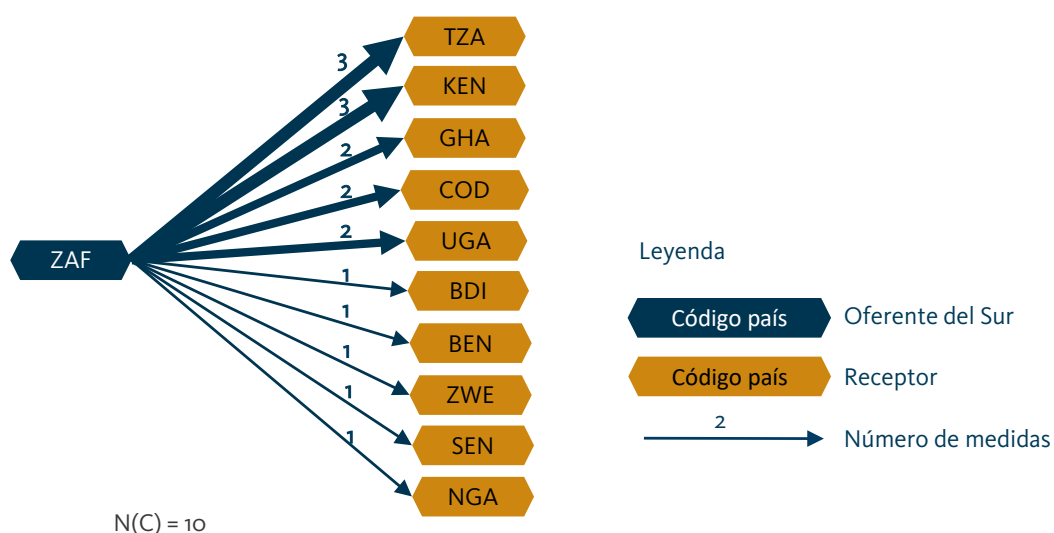
Los socios chilenos, en 32 de las 34 medidas que implementaron con la cooperación alemana, actuaron como el único oferente del Sur. En lo que respecta a la contribución monetaria, los socios chilenos en 17 casos contribuyeron tanto como la cooperación alemana al desarrollo, en cuatro casos incluso su aporte fue superior. Sectorialmente, el foco de atención fue desarrollo económico sostenible con 15 medidas, seguido de democracia, sociedad civil y administración Pública con 9 medidas. En la constelación conformada por actores de Chile y la cooperación alemana, la mayoría de las medidas de CTr se implementaron conjuntamente con actores de El Salvador en el rol de receptor. Estas medidas se han ejecutado consecutivamente desde 2006 o, en su caso, 2009, lo que es expresión de una relación de cooperación continua.

La mitad de las medidas implementadas con **actores mexicanos** pueden asignarse al sector de política ambiental (12 de 24 medidas). Bolivia y Guatemala, cada uno con tres medidas, fueron los socios de cooperación. De este modo son ellos quienes presentan las relaciones de cooperación más continuas en la constelación de CTr conformada por la cooperación alemana y la mexicana. En cuatro medidas, la cooperación alemana y la mexicana colaboraron con otros socios como oferentes del Sur, y en seis medidas con muchos otros socios de diferentes países como receptores. Estas constelaciones multiactor con más de tres actores en los roles de una medida de CTr se observan con mayor frecuencia en el portafolio alemán con socios mexicanos. La relación de cooperación más larga dentro de la CTr en el portafolio alemán se da con actores de México y Guatemala. Desde 2006 se han implementado o se están implementando conjuntamente siete medidas. Por lo general, tienen un periodo de ejecución de dos años. En el caso de los actores de Guatemala, los socios mexicanos fueron los principales oferentes del Sur en las medidas de CTr.

Los actores brasileños y la cooperación alemana al desarrollo ejecutaron conjuntamente un total de once medidas de CTr, seis de las cuales se implementaron como CTr intercontinentales en el continente africano. Estas se centraron en actores de Mozambique, pues cuatros de las seis medidas se ejecutaron con ellos. Los sectores atendidos fueron desarrollo económico sostenible y política ambiental. En el sector de desarrollo económico sostenible tuvieron lugar dos medidas con dos años de diferencia, lo que significa que se interrumpió la relación de cooperación a través de la CTr entre los actores.

En la ejecución de medidas de CTr con actores de **Perú** como oferente del Sur, la constelación que se observa con mayor frecuencia es con socios de Guatemala como receptores (4 de 7 medidas). En el rol de receptor, Perú cooperó de forma mucho más variable con diversos oferentes del Sur, como Chile, Brasil y México. Los principales sectores en los que se pueden encuadrar las medidas en **Bolivia** son política ambiental (6) y democracia (4). Desde 2014, cada dos años se han implementado continuamente tres medidas junto a socios mexicanos y la cooperación alemana al desarrollo. Esto indica una relación de cooperación intensa.

Figura 14 Relaciones de cooperación en África subsahariana

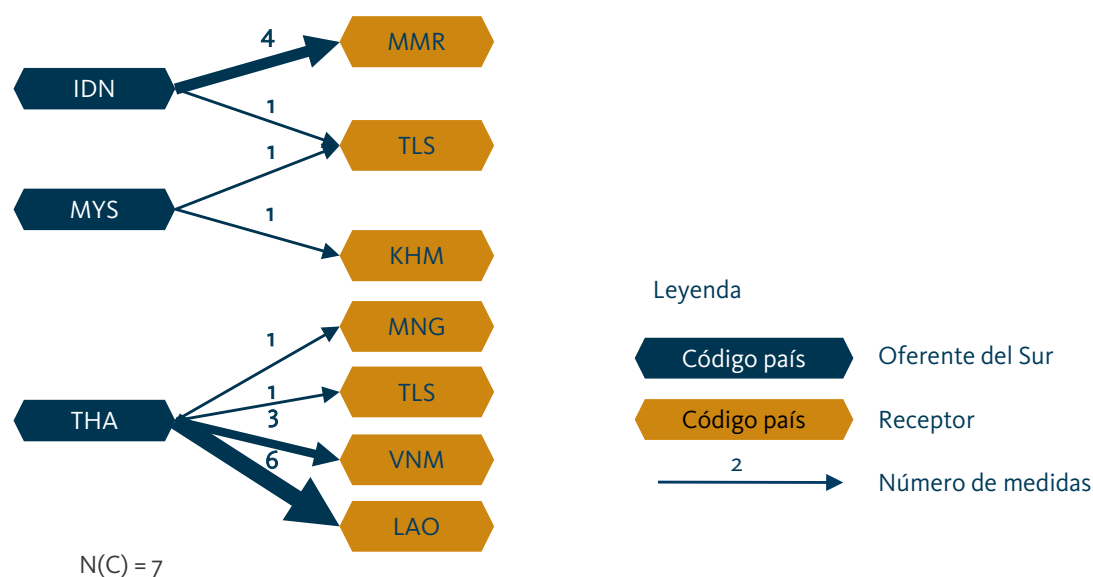


Nota: En el anexo 8.6 se encuentra un listado de los códigos de país.

Fuente: Elaboración propia.

En África subsahariana, con Sudáfrica como único país con la función de oferente del Sur en el portafolio alemán, se observa un pequeño número de medidas de CTr y, por lo tanto, un pequeño número de relaciones de cooperación (figura 14). En el caso de la cooperación alemana al desarrollo existía una relación de cooperación con actores de Sudáfrica y con actores de diez países receptores en el marco de la CTr. Se ejecutaron un total de siete medidas de CTr, cinco de las cuales se centraron en el sector de democracia, sociedad civil y administración Pública. Se implementó una medida junto con socios de Kenia y Tanzania, se trabajó en dos medidas sucesivas y en una segunda etapa se amplió a otros países. Así, a través de la CTr, socios de Kenia y Tanzania mantenían una relación de cooperación permanente con actores sudafricanos y con la cooperación alemana, mientras que los socios de los demás países (Nigeria, Uganda, Ghana) se incorporaron más tarde y solo tuvieron una relación puntual dentro del marco de la CTr. En general, muchos socios en el rol de receptores intervinieron solo esporádicamente y en pocas medidas de CTr de corta duración, de modo que no se observa a través de la CTr una relación de cooperación pronunciada entre los actores de cooperación al desarrollo sudafricanos y alemanes.

Figura 15 Relaciones de cooperación en el Sudeste Asiático



Nota: En el anexo 8.6 se encuentra un listado de los códigos de país.

Fuente: Elaboración propia.

En la región del Sudeste Asiático, los actores de tres países (Indonesia, Tailandia y Malasia) en la función de oferentes del sur cooperaron con la cooperación alemana en el marco de la CTr (figura 15). La cooperación al desarrollo de Tailandia trabajó junto a cuatro receptores en el marco de la CTr financiada por el BMZ, atendiendo tres sectores. De las once medidas implementadas, nueve corresponden al sector de desarrollo económico sostenible. La primera medida de CTr conjunta con actores tailandeses comenzó en 2009 y tuvo una duración de cinco años; las medidas de 2018 tuvieron un periodo de ejecución de solo un año. En el portafolio alemán, actores de Laos y Vietnam cooperaron cada uno de ellos trilateralmente solo con la cooperación al desarrollo de Tailandia en el rol de oferente del Sur. Entre 2011 y 2014 no se iniciaron nuevas medidas con socios de Laos, por lo que la relación de cooperación entre la cooperación al desarrollo tailandesa y la alemana con socios en Laos se interrumpió durante unos años.

Los actores indonesios ejecutaron conjuntamente con la cooperación alemana al desarrollo cuatro medidas de CTr en Myanmar. En términos de contenido, estos se centraron en el ámbito de la formación profesional. Si bien al inicio de la cooperación trilateral conjunta entre actores de Alemania, Indonesia y Myanmar las primeras medidas duraron siete años, al menos dos medidas específicas en 2017 y 2015 respectivamente, incluyeron solo actividades de capacitación y tuvieron una duración de menos de un año. La relación de cooperación entre la cooperación alemana al desarrollo y los socios indonesios en el marco de la CTr fue constante, ya que desde 2012, cada año se ha iniciado una nueva medida de CTr en promedio. En general, la CTr se basa en la experiencia bilateral entre Alemania e Indonesia en el ámbito de la formación profesional. El número de medidas que la cooperación alemana al desarrollo ejecuta con socios indonesios, con un total de cinco medidas, es bajo, especialmente considerando que la primera medida comenzó ya en 2007.

4. RESULTADOS – MARCO CONCEPTUAL Y USO DE LA MODALIDAD

En este capítulo se presentan los resultados de la cooperación triangular (CTr) como modalidad en base al análisis de datos en el ámbito conceptual. En un primer paso, se identifican y describen los objetivos y expectativas existentes respecto a la CTr tanto de la cooperación alemana como de los oferentes del Sur y los receptores. A continuación, estos objetivos se comparan entre sí. Los tres roles son parte integral de la modalidad. Por ello, los roles y el entendimiento que los actores tienen de ellos se tratan en el subcapítulo 4.2. En el subcapítulo 4.3 se presentan los resultados de la implementación de la modalidad a nivel conceptual.

4.1 Objetivos de los actores en cada uno de los tres roles

Recuadro 2 Principales resultados – Objetivos de los actores en los tres roles

Todos los actores en cada una de las tres funciones vinculan una multitud de objetivos y expectativas diferentes que no siempre se pueden alcanzar por igual. Los objetivos de los oferentes del Sur y los receptores coinciden en gran medida con los de la cooperación alemana al desarrollo, pero hay también algunas discrepancias y diferencias regionales.

La estrategia de cooperación triangular del BMZ contiene un gran número de objetivos que no se aplican ni monitorean sistemáticamente. Los oferentes del Sur y los receptores rara vez tienen su propia estrategia de cooperación triangular. Además, tanto las personas responsables de la toma de decisiones políticas como las involucradas en la implementación en cada uno de los tres roles vinculan también muchos objetivos, en su mayoría implícitos, con la cooperación triangular.

4.1.1 Estrategia y objetivos de la cooperación alemana al desarrollo

El documento de estrategia sobre la cooperación triangular del BMZ es el documento orientador de la cooperación alemana para la aplicación de la modalidad (BMZ, 2013). En él se enumeran explícitamente cinco ambiciosos objetivos que apuntan en diferentes direcciones. Los objetivos formulados en el documento de estrategia del BMZ se refieren a todos los niveles de la lógica de intervención, es decir que algunos de los objetivos formulados no se sitúan en el nivel de efectos directos (*outcome*), sino que o bien designan impactos (*impacts*) o productos (*outputs*) necesarios, o incluso actividades (*activities*).

Los objetivos del BMZ en los diferentes niveles de la lógica de intervención pueden clasificarse de la manera que se presenta a continuación. La numeración se ha retomado del documento de estrategia para facilitar la correspondencia con la formulación original (subcapítulo 1.3).

- **Impactos:**

- 1a. Mayor eficacia de las medidas de política de desarrollo en los países beneficiarios.
- 2a. Generación de alianzas para el desarrollo a nivel mundial, dirigidas a lograr un desarrollo sostenible.
- 3a. Concepción conjunta de metas globales de desarrollo.

- **Efectos directos:**

- 2b. Establecer efectos positivos de regionalización.
- 5a. Fomento de la cooperación Sur-Sur y del desarrollo regional.

- **Productos:**

- 3b. Fomento del intercambio de lecciones aprendidas y experiencias sobre los mecanismos de acción y los principios de la cooperación.
- 5b. Fomento del diálogo e interconexión en redes.

• Actividades:

1b. Uso complementario y amalgama de conocimientos, experiencias y recursos financieros provenientes de países emergentes y Alemania.

4. Reproducción y divulgación de experiencias conjuntas de la cooperación bilateral para el desarrollo con socios globales y otros países en desarrollo.

Adicionalmente, hay dos objetivos implícitos que no están formulados ni enumerados como objetivos concretos en la estrategia del BMZ, pero que sin embargo ocupan mucho espacio en la misma:

- En primer lugar, el objetivo de que los oferentes del Sur aprendan los procedimientos, principios y prácticas de la cooperación al desarrollo a través de la implementación de medidas de CTr, con el fin de fortalecer de este modo sus estructuras de cooperación al desarrollo y, con ello, su rol como actores de la cooperación. Al fortalecer las estructuras o, en su caso, las agencias de cooperación al desarrollo, la cooperación alemana no se concentra en medidas técnicas particulares de CTr, sino esencialmente en generar y ampliar la experiencia en la aplicación de la cooperación al desarrollo. En un documento de proyecto se señala que la atención no debe concentrarse tanto en el “qué”, es decir, en los desafíos locales que el receptor enfrenta, sino que la prioridad debería estar en la forma de proceder en la ejecución de una medida de desarrollo, así como en la aplicación práctica de nuevos formatos de cooperación apropiados (documento 7).
- En segundo lugar, con la CTr se debería fomentar el aprendizaje mutuo. Así, se promueve el “intercambio de experiencias de aprendizaje entre el donante establecido y el país emergente” [o bien oferente del Sur] (BMZ, 2013, p. 4).

Ambos objetivos implícitos muestran una estrecha vinculación entre la dimensión político-estratégica y la dimensión programática y de contenido. El fortalecimiento del oferente del Sur como actor de cooperación al desarrollo y el intercambio con él representa un componente político-estratégico; los contenidos del intercambio apuntan al ámbito programático y de contenido.

Además, las entrevistas con actores alemanes evidencian que con la CTr se deberían alcanzar otros cuatro objetivos esenciales que no se encuentran en el documento de estrategia del BMZ:

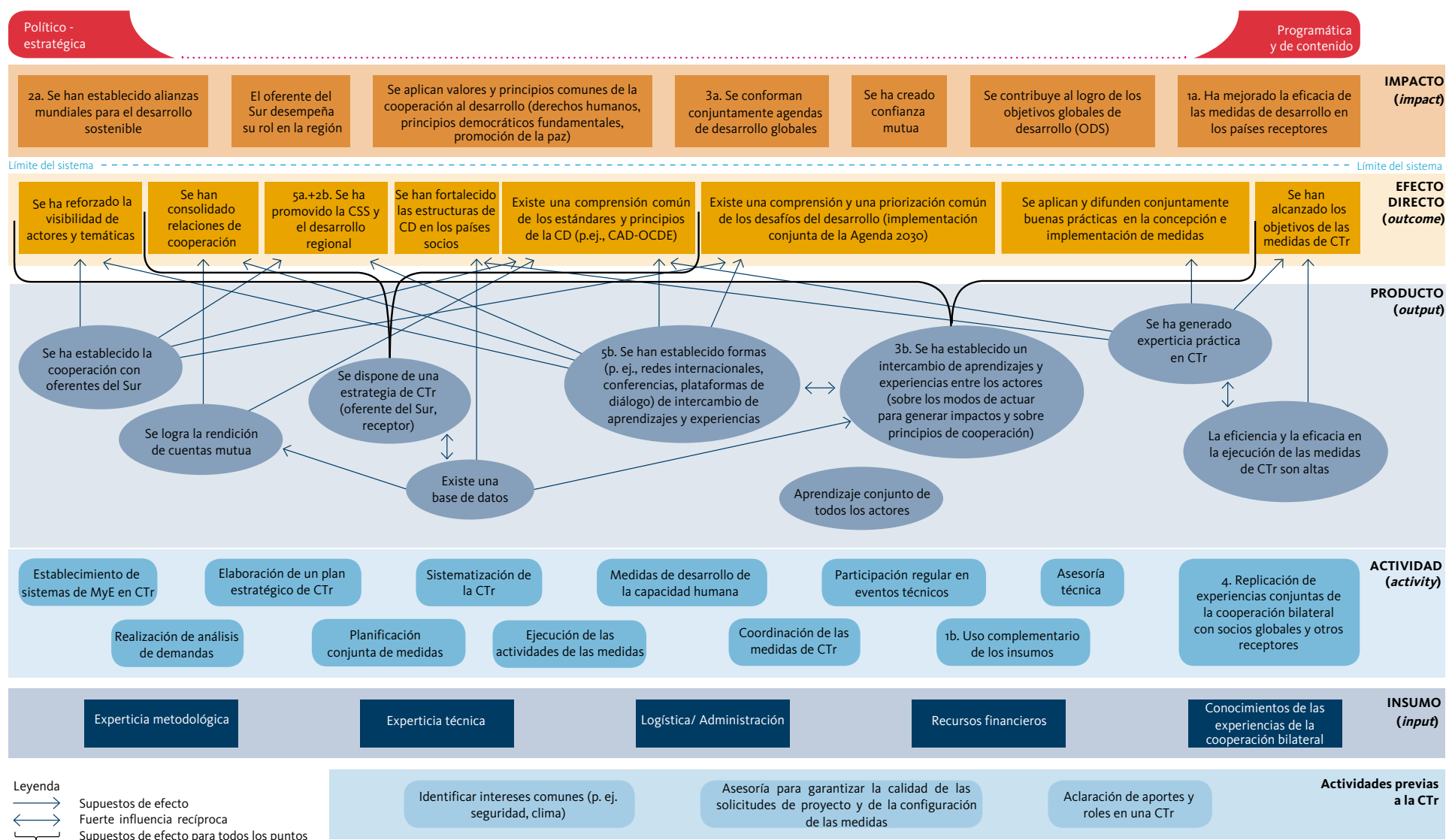
- El establecer, mantener y fortalecer relaciones de cooperación político-estratégicas, especialmente con los oferentes del Sur, es una clara prioridad de la cooperación alemana. Al respecto, las relaciones deberían ir más allá de una determinada cooperación al desarrollo y se debería establecer una asociación de igual a igual con socios globales para el desarrollo.
- Como otro objetivo de la cooperación alemana se señala la motivación de compartir con los socios la responsabilidad (financiera) de enfrentar los desafíos globales del desarrollo. La CTr se ve como un medio para implementar conjuntamente la Agenda 2030.
- En relación con esto, está el objetivo de alcanzar una mayor visibilidad internacional de la CTr como modalidad, del compromiso alemán con la CTr y de los temas de política de desarrollo, algo que la CD alemana pretende lograr, entre otras cosas, brindando aportes de contenido y promoviendo conferencias internacionales sobre CTr.
- En la dimensión programática y de contenido, se aspira a aplicar y difundir las lecciones aprendidas (*lessons learned*) provenientes de la cooperación bilateral al desarrollo, así como las experiencias ya adquirida de la cooperación trilateral en el sentido de buenas prácticas (*good practices*). De este modo, se deberían alcanzar los objetivos de las intervenciones y mejorar la eficacia de las medidas de CTr.

Así pues, las personas responsables de tomar decisiones políticas y también las involucradas en la ejecución de la cooperación alemana asocian múltiples objetivos explícitos e implícitos con la modalidad. Esta variedad hace que a los actores les resulte difícil orientar la ejecución de las medidas de CTr hacia los objetivos estratégicos.

Los mencionados objetivos de las dos dimensiones se presentan gráficamente en una TdC en la figura 16. Los campos numerados (1a a 5b) se refieren a la enumeración del documento de estrategia del BMZ (véase más arriba). Los objetivos y expectativas identificados a partir de los documentos de proyecto y las entrevistas se asignan a los niveles de la lógica de intervención correspondientes. La figura presenta una

estructura vertical de abajo a arriba: insumo – actividad – producto – efecto directo – impacto (*input – activity – output – outcome – impact*). Las flechas describen relaciones causales supuestas. En aras de la claridad, en la figura solo se muestran supuestos sobre relaciones de causalidad positivas significativas en el nivel de la lógica de intervención entre producto (*output*) y efecto directo (*outcome*).

Figura 16 Teoría de cambio reconstruida de la cooperación triangular para la cooperación estatal alemana al desarrollo



Fuente: Elaboración propia.

Para lograr los objetivos mencionados desde la perspectiva alemana se necesitan nueve productos (*outputs*). En la TdC destacan dos productos centrales que supuestamente contribuyen a casi todos los objetivos formulados y que, al mismo tiempo, reflejan las expectativas puestas en la CTr.

- El primer producto central de la modalidad de la CTr es el **aprendizaje conjunto** de todos los actores. Muchos de los actores alemanes entrevistados insisten en ello y en que este producto debería contribuir a todos los objetivos de manera transversal. La expectativa asociada con esto es que en cada paso en el marco de una medida de CTr se genera aprendizaje de todos los involucrados y que se pueden encontrar mejores soluciones. El aprendizaje puede ser metodológico, técnico o sobre procedimientos y estructuras.
- El segundo resultado importante es el **intercambio de aprendizajes y experiencias** entre los actores; por lo tanto, se trata de una forma de aprendizaje mutuo. Además del diálogo sobre los modos de cómo lograr efectos y sobre los principios de cooperación, esto significa ante todo el intercambio técnico de información y puntos de vista sobre desafíos globales y locales del desarrollo, así como sobre la modalidad de la CTr. Dado que para este fin se requieren formatos de intercambio adecuados, el producto está estrechamente relacionado con el producto relativo a los formatos de intercambio. Estos pueden ser redes, conferencias u otras plataformas de diálogo.
- Otro producto más se sitúa en el ámbito del aprendizaje: la **generación de experticia práctica** en la CTr. Se asume que el aprender haciendo (*learning by doing*) se traduce en una acumulación de conocimiento entre todos los socios involucrados y que, al poner en práctica el nuevo conocimiento, se fortalecen p.ej. las estructuras de cooperación al desarrollo.
- Una **eficiencia y una eficacia altas en la ejecución de la CTr** son otro producto de la CTr. Esto se pretende lograr a través de lecciones aprendidas (*lessons learned*) o, en su caso, de experiencias conjuntas procedentes de la cooperación bilateral alemana al desarrollo con los oferentes del Sur. Además, deberían incrementarse la eficiencia y la eficacia de las medidas de CTr a través del uso complementario de insumos.
- Un producto esperado es un **plan estratégico de CTr del oferente del Sur y del receptor**, que describa la estrategia respectiva de CTr y que visualice el marco formal de la CTr, para que los socios tengan claros los objetivos correspondientes y las expectativas en relación con la CTr. Otro supuesto al respecto es que tal estrategia define el marco formal de la CTr entre los socios y que, así, se pone en evidencia la voluntad política de los socios respecto a esta forma de cooperación.
- La **mutua rendición de cuentas** es un producto que se expresa en un entendimiento común de procedimientos y terminología y en la presentación recíproca de informes, por ejemplo, sobre los costos de las actividades conjuntas, algo que además puede promover la transparencia. Para ello, se requiere una **base de datos** (como un producto adicional) que se alimente de un sistema de gestión de conocimiento o de un sistema de MyE de las medidas de CTr.
- El último producto en enumerarse es una **cooperación establecida con el oferente del Sur**. Aquí se parte del supuesto de que debe existir previamente una cooperación antes de que se puedan establecer relaciones de cooperación, o de que se utilice la modalidad de la CTr para una cooperación. Existe una cooperación constante e igualitaria cuando las medidas de desarrollo se planifican y ejecutan conjuntamente y cuando se mantienen debates y diálogos sinceros sobre los objetivos de la medida a alcanzar. Esto puede desembocar en una alianza para el desarrollo.

En la fase de concepción, al inicio de esta evaluación se formularon supuestos sobre otros dos productos (*outputs*) y sobre algunos efectos directos (*outcomes*) que, sin embargo, los resultados no han podido confirmar.

- En primer lugar, se asumió que, a nivel de producto, en el marco de la CTr se establecerían estructuras de cooperación en cada socio. Si bien la existencia de estructuras de cooperación al desarrollo es necesaria para que estas puedan fortalecerse, el proceso mismo de su establecimiento en sí no es apoyado por la CTr. Este es el punto de partida de los proyectos bilaterales mencionados en el capítulo 3.
- Un segundo producto que no se ha podido constatar o que, en su caso, está integrado en otros aspectos, es el supuesto de que se llevan adelante procesos de negociación respecto a los desafíos del desarrollo.

En el marco de la CTr, estos procesos se implementan, por un lado, mediante el análisis de la demanda y la planificación participativa al nivel de actividades y, por otro lado, mediante el intercambio de aprendizaje y experiencias sobre temas de política de desarrollo.

En la fase preparatoria de la evaluación se asumió también la suposición de que, en el marco de la CTr, el aumento de la transparencia y la consideración de las especificidades interculturales de los socios al concebir una medida eran objetivos adicionales vinculados con la CTr a nivel de efecto directo (*outcome*). Como estos no se ha constatados, tales objetivos no se muestran gráficamente. La transparencia es un tema transversal que se expresa en la rendición de cuentas mutua y propicia la confianza recíproca. En cuanto a las especificidades interculturales, se ha comprobado que estas se definen como factores de éxito (cf. subcapítulo 5.3.2) y no pueden considerarse como un objetivo de la modalidad.

En la aplicación de la modalidad y en el logro de los objetivos esperados se ha puesto en evidencia que los objetivos mencionados de la cooperación alemana al desarrollo —especialmente los estratégicos— apenas se abordan sistemáticamente en la ejecución concreta de las intervenciones de CTr. Partiendo de la mayoría de los documentos de proyecto disponibles que se elaboraron después de la publicación del documento de estrategia del BMZ en 2013, no queda claro en qué medida los objetivos de dicha estrategia se implementan sistemáticamente en las medidas de CTr. Únicamente en la región de América Latina y el Caribe, el Fondo LAC y el programa trilateral con Brasil como programas generales hacen mención al documento de estrategia mencionado. Al respecto la atención se centra en los objetivos implícitos, como el aprendizaje conjunto y el desarrollo de la capacidad del oferente del Sur para que actué como actor de cooperación al desarrollo. Los documentos de proyecto se limitan a enunciar que “el proyecto está en consonancia con el documento de estrategia del BMZ *Cooperaciones triangulares en la cooperación alemana para el desarrollo* (5/2013)” (p. ej., en el documento 5). No se aborda explícitamente, ni está respaldado por indicadores, qué aporte hace en concreto la medida de CTr a la consecución de la estrategia, como es el caso, por ejemplo, con respecto a los criterios de la OCDE-CAD en relación con la dimensión programática y de contenido (documento 7). Por lo tanto, la contribución a la dimensión político-estratégica no se considera sistemáticamente. En los documentos de proyecto el énfasis recae en los objetivos programáticos y de contenido de las medidas de desarrollo, que solo pueden situarse parcialmente y no de modo sistemático en los objetivos de la estrategia. Tampoco las afirmaciones de los actores alemanes entrevistados con respecto a sus objetivos y expectativas están relacionadas con el documento de estrategia. En general, falta la vinculación entre la estrategia y la ejecución en la práctica y, por lo tanto, no cabe la posibilidad de comprender sistemáticamente el logro de los objetivos estratégicos. La consecución de esos objetivos en las medidas es por lo tanto muy dependiente de individuos e instituciones. Estos pueden tener una gran influencia en la configuración de la CTr. Las medidas de CTr pueden, así, conformarse de tal modo que no se orienten en absoluto a la estrategia.

4.1.2 Estrategias y objetivos de los oferentes del Sur y los receptores

La mayoría de los actores en cada uno de los dos roles no disponen aún de una estrategia de CTr explícita con definición, gama de objetivos, posibilidades y limitaciones. Sin embargo, algunos países tienen la intención de elaborar una. Además de Indonesia y Tailandia, países latinoamericanos como Chile, Perú, México, Costa Rica, Brasil y El Salvador han hecho algunos progresos al respecto, en parte con el apoyo de la cooperación alemana al desarrollo.

En los estudios de caso se ha puesto de manifiesto que con la modalidad de la CTr los oferentes del Sur y los receptores persiguen cinco objetivos principales en ambas dimensiones. A continuación, estos se explican brevemente junto con sus objetivos parciales complementarios.

- Como primer objetivo esencial, muchos oferentes del Sur y algunos receptores expresan que quieren consolidar **relaciones de cooperación** a través de la CTr. Al respecto se concentran tanto en la relación entre ellos en forma de CSS como en la relación con la cooperación alemana en cuanto socio de confianza y fiable en materia de desarrollo. Estas relaciones no solo se sitúan en el plano de la política de desarrollo, sino también en el de la política económica y exterior. Oferentes del Sur, como Brasil, Sudáfrica, Indonesia y Tailandia, persiguen económicamente, entre otros, objetivos de promoción de las exportaciones y de apertura de nuevos mercados, especialmente en África. En casos individuales, las

personas entrevistadas manifestaban que seleccionan específicamente en una CTr a países receptores con los que mantienen déficit comercial, con el fin de compensar este déficit apuntando a mayores ventas. Conciliar estos intereses de política exterior y económica con los intereses de la política de desarrollo es a veces todo un desafío. Los actores de Sudáfrica indican que se aseguran de realizar las contrataciones públicas en Sudáfrica. Para ellos, la atención se centra en los beneficios de las empresas sudafricanas, aunque esto no necesariamente ayude a conseguir el objetivo de contenido de la medida. Los y las entrevistados se refieren repetidamente a medidas pretendidas de CTr con China, en el marco de la cuales a la cooperación alemana al desarrollo le gustaría entrar con China en un intercambio de aprendizaje y experiencias y entablar un diálogo sobre los principios y estándares de las políticas de desarrollo. China utiliza la CTr como parte de su política exterior y económica, sobre todo, para promover sus exportaciones.

- Como segundo objetivo, para los oferentes del Sur y los receptores la consecución de la **Agenda 2030** es una parte integrante de la CTr. Los actores en cada una de los roles señalan que, ya de por sí, mediante la implementación de la CTr están contribuyendo al ODS 17 (“Alianza global para el Desarrollo Sostenible”). Muchos actores en cada una de ambas funciones quieren demostrar que a través de la CTr están cumpliendo con sus obligaciones internacionales, al asumir un mayor compromiso en la política de desarrollo y, por lo tanto, más responsabilidad.
- El tercer objetivo comprende el **logro de los objetivos concretos de las medidas de desarrollo** de CTr en la dimensión programática y de contenido. Este es el foco de atención de los oferentes del Sur y, sobre todo, de muchos receptores. Los oferentes del Sur especialmente quieren transmitir el conocimiento y las experiencias que han adquirido en sus procesos de desarrollo, y los receptores quieren explícitamente beneficiarse de este conocimiento y experiencia. Los receptores desean obtener conocimientos en el ámbito técnico de los diferentes socios (incluida la cooperación alemana al desarrollo) y mencionan la transferencia de conocimientos como el objetivo más importante para ellos en la CTr.
- La **visibilidad de los actores, de sus alianzas, de los contenidos de la CTr y de la forma de cooperación en sí** es otro objetivo esencial de los oferentes del Sur y los receptores. De ello da cuenta el creciente número de conferencias internacionales (Conferencia PABA +40, conferencias de la OCDE y del Fondo LAC) sobre cooperación Sur-Sur y cooperación triangular, que la cooperación alemana apoya decididamente. En dichas conferencias se presentan las actividades propias y se acuerdan nuevas cooperaciones. Para algunos oferentes del sur, como Brasil, Costa Rica y Perú, la visibilidad de su compromiso de cooperación al desarrollo tiene una importancia estratégica con respecto a su solicitud de adhesión a la OCDE. Para los receptores, la visibilidad de los contenidos de las medidas de desarrollo es importante, ya que los temas de política de desarrollo pueden presentarse de manera prominente a nivel nacional. La participación de la cooperación alemana para el desarrollo en una CTr aparentemente también aumentaría la legitimidad de las medidas de desarrollo.
- Un quinto objetivo esencial es la motivación de la mayoría de los oferentes del Sur, pero también de algunos receptores, de aprender, en el marco la CTr, de la cooperación alemana respecto a la **gestión de proyectos, la planificación, la dirección y coordinación y los métodos de cooperación al desarrollo**. De esta manera serán percibidos como actores de desarrollo y se hará visible su compromiso con el desarrollo. También algunos receptores mencionan asertivamente este objetivo. Tienen experiencia en sectores específicos que desean transmitir y ven el ámbito de la gestión de proyectos como un campo de aprendizaje. Al respecto otra expectativa esencial asociada a la CTr, tanto para el oferente del Sur como para el receptor, es recibir recursos financieros en el marco de la CTr para ejecutar intervenciones de desarrollo, ya que sus propios recursos son limitados.

4.1.3 Comparación de objetivos y expectativas

Entre los objetivos de los actores en cada una de las tres funciones hay más similitudes que discrepancias. Todos los actores, independientemente de los diferentes roles y regiones, convienen de modo unánime en que es un objetivo prioritario establecer y fortalecer cooperaciones político-estratégicas y relaciones de cooperación a través de la CTr. Todos, con la CTr, quieren conseguir o mantener aliados internacionales y alianzas estratégicas. El foco de atención se pone en el beneficio de ampliar sus respectivos contactos y su influencia internacional. Sin embargo, esto conlleva el desafío de evitar posibles discrepancias en los objetivos, acordando y siguiendo una línea común en la CTr. Esto significa, por lo tanto, que la CTr está vinculada también con intereses de política exterior: en casi todos los socios de la cooperación alemana la responsabilidad de la política de desarrollo recae en el ministerio de relaciones exteriores. Se buscan temas de cooperación que supuestamente tienen sentido desde el punto de vista de la política de desarrollo a fin de poner de manifiesto la relación de cooperación.

Todos los actores coinciden también en el objetivo de fortalecer las estructuras de cooperación para el desarrollo y aprender acerca de gestión de proyectos y coordinación, especialmente de la cooperación alemana. Además, con la ejecución de intervenciones de CTr, los actores en cada uno de los tres roles esperan aumentar su propia visibilidad en materia de desarrollo, tanto en términos de contenido relacionado con temas técnicos como en términos políticos y estratégicos en cuanto socios de cooperación.

A través de la CTr todos los actores persiguen de igual modo ejecutar las medidas y alcanzar sus objetivos. Para los receptores, el acceso a conocimientos adaptados al contexto y el fortalecimiento de sus capacidades y estructuras es esencial para impulsar su propio desarrollo. En el caso de los oferentes del Sur de todas las regiones, la atención se centra en reducir las desigualdades regionales e implementar la Agenda 2030. Para ello quieren replicar sus propias experiencias a través de la CTr. La cooperación alemana al desarrollo quiere transferir conjuntamente con un oferente del Sur las lecciones aprendidas de sus experiencias bilaterales.

Los recursos financieros son un factor importante para todos los actores. Los oferentes del Sur y los receptores ven en ello una significativa contribución de la cooperación alemana en la CTr y, a menudo, afirman que es el motivo para establecer una CTr en vez de en una CSS. La CD alemana, por su lado, quiere apalancar los recursos financieros y que, sobre todo los oferentes del Sur, como importantes actores globales, asuman más responsabilidad en la política de desarrollo. En algunos casos particulares esto conduce a un conflicto de objetivos en el que el foco de atención se centra menos en los impactos en el desarrollo del receptor y más en la cooperación entre la CD alemana y el oferente del Sur.

La mayor discrepancia entre los objetivos de los actores se observa en el aspecto del intercambio de aprendizajes y de experiencias respecto al cómo actuar para generar efectos y respecto a los principios de cooperación. Desde el lado alemán se hace énfasis en tematizar los estándares del CAD-OCDE y los principios de la Declaración de París, y explícitamente se quiere lograr una comprensión común, algo expresado como objetivo en la estrategia del BMZ. En ninguna de las regiones los oferentes del Sur ni los receptores expresan su motivación explícita a este respecto. Consiguientemente, difícilmente puede alcanzarse el objetivo de una comprensión común sobre estas cuestiones. Los oferentes del Sur y los receptores relacionan más estrechamente el intercambio recíproco de aprendizajes y de experiencias con la gestión de proyectos, así como con temas técnicos y de contenido.

4.2 Roles y comprensión de los roles

Recuadro 3 Principales resultados – Roles y comprensión de los roles

Todos los actores desempeñan su rol de acuerdo con la definición señalada más arriba. A menudo los roles van más allá de esa atribución y se solapan:

- Muchos oferentes del Sur y cada vez más receptores de la región de América Latina y el Caribe se ven a sí mismos como actores duales.
- Los oferentes del Sur y receptores valoran en la CTr a la cooperación alemana no solo como donante, sino también como intermediaria.

Con la CTr se afianzan los esfuerzos de los oferentes del Sur para asumir un papel más importante en la cooperación internacional.

La CTr aumenta la visibilidad nacional, regional e internacional de algunos de los actores independientemente del rol que asumen.

A continuación, se describe cómo se presentan los roles y los aportes atribuidos a la cooperación alemana, los oferentes del Sur y los receptores (*cf.* subcapítulo 1.2) en la realidad (*cf.* figura 1 y figura 17).

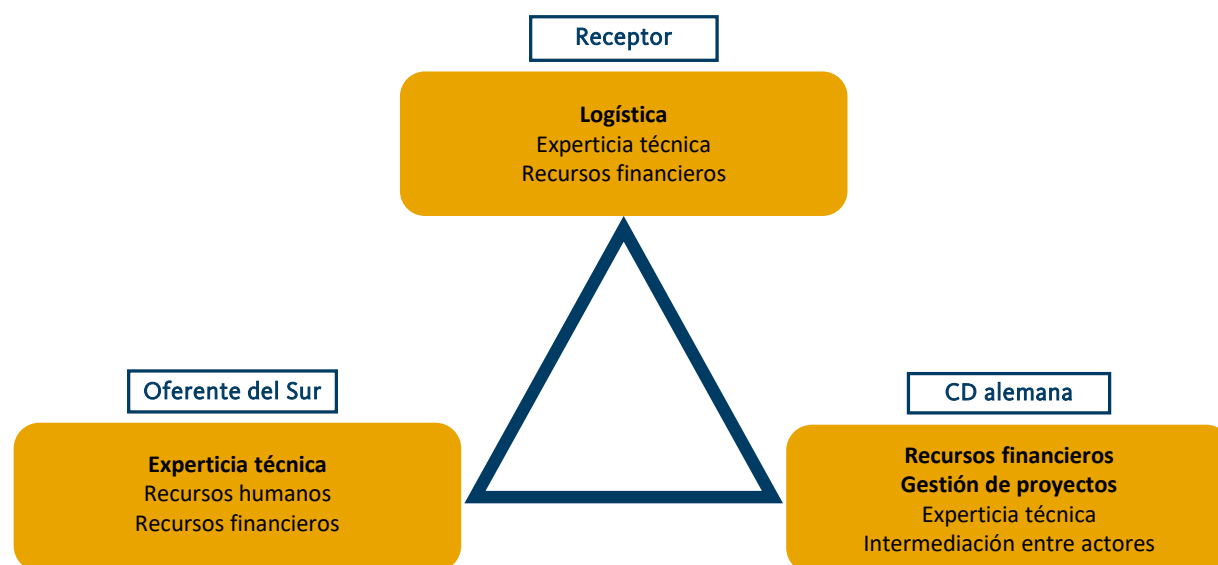
La **cooperación alemana al desarrollo** cumple la función de donante al proporcionar recursos financieros y asumir la gestión de proyectos y, por lo general, brinda apoyo mediante asistencia técnica. Además, respaldándose en su red mundial y en una marcada reputación positiva entre los socios, la CD alemana suele asumir un rol de intermediario, estableciendo, especialmente la GIZ, contactos entre las instituciones de los oferentes del Sur y los receptores. Ejemplos de ello son la CTr con Perú y Paraguay en temas de registro civil o la CTr con Indonesia y Timor Oriental. La CD alemana apoya a los oferentes del Sur en el establecimiento de relaciones de cooperación entre regiones, como a Brasil y Costa Rica en África, y de ese modo promueve y posibilita más cooperaciones intercontinentales, como, p. ej., la CTr con Costa Rica y Marruecos, así como con Túnez. Incluso durante la ejecución de una CTr, la CD alemana suele mediar entre los actores, p. ej., en caso de conflictos de roles y diferencias de intereses o frente a un comportamiento dominante pronunciado del oferente del Sur hacia el receptor. De esta manera, en su calidad de intermediario, la CD alemana contribuye de manera significativa al funcionamiento de las medidas de CTr. Por esto, como constatan las entrevistas y el análisis del portafolio, los socios la valoran positivamente. Por ejemplo, en la CTr con Sudáfrica y Tanzania sobre el control de incendios, la GIZ ha contribuido activamente a la definición y aceptación de los roles, así como a que las expectativas de los actores fuesen realistas. Estas son las principales razones de la fuerte demanda que recibe la cooperación alemana al desarrollo, p. ej., de Indonesia. El gobierno indonesio, como parte de su compromiso con los ODS, quiere implementar acciones de CTr en África y ve en la CD alemana a un intermediario honesto (*honest broker*) para ello. En general, los receptores y los oferentes del Sur ven en la CD alemana un socio estratégico y, además de motivos relacionados con los recursos, también ejecutan intervenciones de CTr con la CD alemana por esta razón. Esto se hizo particularmente evidente en las entrevistas.

El rol de algunos **oferentes del Sur** a menudo parece contradictorio. Por un lado, contribuyen en el marco de la CTr a la Agenda 2030 con recursos financieros y humanos, cumpliendo así con sus obligaciones internacionales y asumiendo mayor compromiso y responsabilidad en política de desarrollo. Un ejemplo de esto es México, que ha ganado visibilidad internacional gracias a su compromiso como cofundador de la *Global Partnership Initiative on Effective Triangular Cooperation*, GPI-TriCo (Iniciativa de Alianza Global para una Cooperación Triangular Eficaz). Los roles de liderazgo regional de los oferentes del Sur también se están poniendo de manifiesto en el escenario regional e internacional, por ejemplo, a través del grupo de Estados BRICS¹⁵. Esto a veces conduce, al menos a nivel regional, a la competencia entre los oferentes del

¹⁵ Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica

Sur para demostrar sus capacidades en materia de cooperación al desarrollo y establecerse como oferentes del Sur en lo que se refiere a la relación con el receptor y en la cooperación internacional. Al mismo tiempo, por otro lado, muchos oferentes del Sur a menudo van a la zaga de su función, cuando, p. ej., los actores de la cooperación al desarrollo de Sudáfrica y Costa Rica, de modo similar a un receptor, sitúan los recursos financieros del donante en el centro de atención de la CTr. Cabe señalar no obstante que esos recursos financieros a menudo contribuyen de manera significativa a la cooperación al desarrollo o, en algunos casos, finalmente la hacen posible. La mayoría de los oferentes del Sur proporcionan asistencia técnica basada en su experiencia, y, por su parte, suelen beneficiarse también de la experticia de la cooperación alemana, en particular en lo que respecta a la gestión de proyectos y a los métodos de cooperación al desarrollo. Teniendo presente la respectiva autovaloración del oferente del Sur y la competencia regional, esto plantea a la CD alemana el desafío de estimar correctamente los intereses del oferente del Sur. Hay algunos ejemplos que muestran que oferentes del sur como México, Chile, Argentina y Uruguay también asumen en la CTr formalmente el rol del receptor, como en las medidas de CTr con Argentina (como oferente del Sur) y México para promover la eficiencia energética o con Brasil (como oferente del Sur) y Argentina, Chile y Uruguay, entre otros, para combatir el VIH/SIDA. Es por ello que algunos oferentes del Sur, en el sentido del aprendizaje conjunto, se denominan a sí mismos “actores duales”. En el plano cultural, sin embargo, solo asumen parcialmente la función de intermediario entre la CD alemana y el receptor.

En términos generales, el rol que de hecho asumen y los aportes que brindan los **receptores** corresponden con el rol que se les atribuye, aunque muchos receptores de América Latina y el Caribe van más allá del mismo. La mayoría de los receptores latinoamericanos, como Paraguay, Perú, Ecuador, Colombia y Guatemala también transfieren recursos financieros y conocimientos en el marco de las medidas CTr, en el sentido de una ejecución y aprendizaje conjuntos. Esta puesta en valor de sus capacidades conduce, por un lado, al fortalecimiento de la autoconfianza y, por otro lado, a la reputación internacional de los receptores. Así, por ejemplo, Perú en cuanto receptor se convirtió en miembro asociado de la Oficina Internacional de Pesos y Medidas (BIPM, por sus siglas en francés) después de la introducción de estándares internacionales en el marco de una medida de CTr con el PTB y Chile, lo que para Perú significó un importante paso. También Paraguay, en el marco de una medida de CTr con Chile para mejorar la calidad de vida en los barrios pobres de Asunción, dio a conocer al oferente del Sur su sistema de vivienda social, del cual Chile adoptó elementos en su sistema. Paraguay está presentando estos resultados ahora a nivel regional. Partiendo de esta activa participación, muchos receptores de América Latina y el Caribe reivindican el reconocimiento internacional de actuar como un oferente del Sur. Esto se ve respaldado por el hecho de que algunos receptores, del mismo modo que muchos oferentes del Sur, elaboran un catálogo de ofertas en los que ofrecen su experticia técnica a otros países. Estos receptores, especialmente en América Latina, favorecidos por un desarrollo económico mayormente positivo, están de hecho asumiendo cada vez más un rol dual. Perú, en particular, de forma deliberada, ya no se define a sí mismo como receptor, sino como actor dual (*cf.* subcapítulo 3.5).

Figura 17 Roles y aportes reales en la cooperación triangular**Leyenda****Aportes**

Aportes potenciales

Fuente: Elaboración propia.

Un desafío importante para los receptores y muchos oferentes del Sur es mejorar la visibilidad de sus propias contribuciones, la mayoría en especie, dentro de una medida de desarrollo de CTr. De esta manera, se pueden presentar y rendir cuentas sobre el compromiso de asumir responsabilidades en políticas de desarrollo, así como respecto a los objetivos alcanzados con las medidas concretas. Además de ganar visibilidad y prestigio, trabajar con un donante o con un oferente del Sur de renombre en una CTr conlleva mayor legitimidad de la intervención y de sus costos en el país receptor, en lo que respecta a la rendición de cuentas interna. Se demuestra a la población y a los organismos responsables del control de los fondos públicos que varios actores se están ocupando del tema y también de la modalidad de la CTr, y que esta tiene importancia internacional y es digna de apoyo.

4.3 Aplicación de la modalidad de la cooperación triangular**Recuadro 4 Principales resultados – Aplicación de la modalidad de la cooperación triangular**

Entre los socios de la cooperación alemana al desarrollo, la cooperación triangular goza de una atención política relativamente alta también en relación al ODS 17 (Alianza global para el Desarrollo Sostenible). En Alemania, la CTr opera a menudo por debajo del umbral de percepción de las personas encargadas de la toma de decisiones políticas y a veces también de las personas que asumen la responsabilidad de la ejecución.

Aún hay mucho desconocimiento sobre las posibilidades y limitaciones de la modalidad en los responsables políticos y hay, además, diferentes comprensiones de la definición y la configuración de la CTr.

En ausencia de estructuras específicas de cooperación triangular, esta depende del sistema bilateral de la cooperación al desarrollo (recursos, personal, procedimientos).

A continuación se examina cómo se inicia y emplea la modalidad en función de su grado de conocimiento, de la comprensión de los actores involucrados y de la información disponible sobre la CTr. Posteriormente se presenta la integración estructural de la modalidad en la cooperación internacional y, especialmente, en el sistema alemán de cooperación al desarrollo.

4.3.1 Grado de conocimiento de la cooperación triangular entre los actores involucrados

En el contexto de la Agenda 2030 (sobre todo del ODS 17), la modalidad de la CTr recibe cada vez más atención política en el llamado Sur Global, pero también entre un número creciente de donantes tradicionales. El Salvador y México han reestructurado sus departamentos de desarrollo y los han orientado más estrechamente hacia la CTr, a fin de simplificar los procedimientos legales para entablar relaciones de cooperación trilateral. Brasil, en este sentido, ha establecido estándares para la CTr con la cooperación alemana al desarrollo igual que con otros donantes (véase subcapítulo 5.2.2). El creciente grado de conocimiento en el Sur Global queda atestiguado por algunas medidas de CTr iniciadas desde el ámbito político, por ejemplo, en reuniones de alto nivel entre ministerios o embajadas. En estas intervenciones se trabaja mediante la CTr un tema específico, como revelan, por ejemplo, la cooperación con Uruguay y Paraguay en materia de energía sostenible o la medida de CTr con Sudáfrica, Burundi y otros, así como con Costa Rica y Marruecos.

En Alemania, a pesar del alto grado de compromiso de la mayoría de los responsables de la CTr, esta a menudo se encuentra por debajo del umbral de percepción de quienes toman decisiones políticas e incluso de algunos coordinadores y coordinadoras del BMZ y de las organizaciones ejecutoras de la política de desarrollo. Las entrevistas lo confirman. Algunos actores de la cooperación alemana que se ocupan de la CTr *in situ* no conocen el documento de estrategia del BMZ sobre cooperación triangular. La razón principal de ello es la prioridad que recibe el portafolio bilateral, que es mucho mayor en términos presupuestarios y que genera un flujo de fondos más significativo. En algunos casos, las personas involucradas tienen una comprensión desigual de la CTr y de si esta cae dentro de su área de competencia. El desconocimiento de las ventajas de la modalidad, especialmente en lo que respecta al potencial de aprendizaje de la CTr para la CD alemana, es también otra razón responsable del bajo grado de conocimiento de la modalidad en el sistema alemán de cooperación al desarrollo.

Tanto las encuestas como la revisión de la literatura especializada evidencian que los diferentes actores, en cada una de los tres roles, tienen una comprensión diferentes de la CTr en tanto modalidad de cooperación. No solo los intereses y las expectativas (sobre todo los intereses de política exterior, económica y de desarrollo) son diferentes y deben ser coordinados en un complejo proceso de negociación en cada medida de CTr. También hay perspectivas divergentes sobre la definición y la terminología de la modalidad, como se constata en el debate sobre los términos 'trilateral' y 'triangular' (cf. subcapítulo 1.1).

4.3.2 Bases de información de la cooperación triangular

La multitud de objetivos y expectativas (subcapítulo 4.1) se fundamenta en parte en las significativas lagunas de conocimientos respecto a las posibilidades y limitaciones de la modalidad de la CTr de la mayoría de las personas que toman decisiones políticas. Muchos actores carecen en diferente grado de gestión del conocimiento, especialmente en lo que respecta a la sistematización, el monitoreo y la evaluación de la modalidad. A nivel internacional, la OCDE en los últimos años está ocupándose de sistematizar y registrar las cooperaciones triangulares en un repositorio (OECD, s.f.a). La CD alemana está trabajando extensamente en esto, mejorando así su propia base informativa sobre la CTr. En la ejecución, sobre todo el Fondo LAC está dando importantes pasos hacia una documentación y un tratamiento exhaustivo de las medidas de CTr, con las que establece estándares de calidad. Así, por ejemplo, el 5 % del presupuesto de una intervención financiada con el Fondo LAC se reserva para evaluaciones *ex post* (documento 1, p. 2). Las medidas de CTr anteriores, así como las medidas financiadas por el FEE, generalmente no preveían monitoreo y evaluación. No contenían ni una lógica de intervención clara ni indicadores que pudieran ser monitoreados y evaluados de manera comprensible (documento 6, p. 17 y ss.). El Fondo LAC viene trabajando sistemáticamente al respecto, sobre todo porque en América Latina y el Caribe las intervenciones

financiadas por el FEE están integradas en el Fondo. El Programa SSTC/NGG¹⁶ está también elaborando activamente un sistema de MyE sistemático para las medidas de CTr con Indonesia. El Fondo LAC y el Programa SSTC/NGG tienen previsto incluir indicadores del kit de herramientas del CAD-OCDE en el monitoreo de las medidas de desarrollo de CTr.¹⁷ Los indicadores sobre los efectos político-estratégicos del CTr y su seguimiento, sin embargo, sigue siendo un gran desafío.

Un sistema de MyE sistemático y compartido de una medida de CTr requiere aportes de todos los actores. Estos tienen diferentes capacidades y especificidades que hay que tener en cuenta. Los socios de la cooperación alemana en muchos casos carecen de criterios y procedimientos propios y uniformes para aprobar medidas de desarrollo, así como de estándares de calidad (como la orientación a impactos) y otros elementos básicos (como estudios estadísticos relevantes) (documento 5, p. 6). Las capacidades limitadas afectan a la calidad y el alcance del sistema de MyE de la medida de CTr. En cada medida de desarrollo de CTr, los actores que ejercen los tres roles tienen que negociar estándares de calidad básicos, la planificación y las responsabilidades, así como los objetivos e intereses al inicio de cada intervención de desarrollo. Esto aumenta los esfuerzos de coordinación, mientras que los recursos en términos de tiempo, presupuesto y personal siguen siendo limitados. Esto dificulta o retrasa un MyE sistemático y orientado a efectos. Muchos actores, con la excepción de México y Brasil, a menudo no prevén en las medidas de desarrollo la gestión del conocimiento en términos de contenido o institucionales. En casos de fluctuación de personal, esto puede tener graves consecuencias, llegando incluso a la suspensión de la medida de CTr. Este fue el caso de la medida con Chile y El Salvador sobre protección del consumidor y de la medida con México y Bolivia sobre reciclaje de agua para la agricultura (COTRIMEX II). En todas las regiones, la base de información basada en evidencias para la gestión de la CTr sigue aún siendo insuficiente.

En los últimos cinco años ha aumentado el número de evaluaciones de intervenciones de CTr en la cooperación alemana al desarrollo, ya sea de una o de varias medidas combinadas, así como del Fondo LAC como instrumento de financiación. Muchos de los informes son más descriptivos que analíticos y, de acuerdo al estándar, atienden el cumplimiento de los criterios de evaluación del CAD-OCDE y no, o no explícitamente, el alcance de los objetivos estratégicos del BMZ (documentos 3 y 14). Las aseveraciones sobre los criterios del CAD no están probadas empíricamente en muchos informes. El análisis del portafolio ha mostrado que algunos informes de medidas diferentes contienen incluso pasajes y enunciados literalmente idénticos, p. ej., sobre eficiencia. Por lo tanto, se ha de constatar que el valor informativo y la calidad de muchos de los informes de evaluación examinados son limitados.

En cuanto al MyE de la modalidad, a pesar de los primeros pasos mencionados anteriormente, la cooperación alemana sigue enfrentando el gran desafío de la construcción de una gestión del conocimiento sistemática, especialmente que vaya más allá de países y regiones, con el objeto de poder evaluar la implementación de la modalidad CTr a nivel global a partir de evidencias. A fin de sistematizar el portafolio global de CTr de la cooperación alemana, así como procesar las lecciones aprendidas respecto a la aplicación de la modalidad, es necesario en primer lugar registrar sistemáticamente las medidas de CTr. Pero por un lado, no hay un identificador y, por otro, hay una comprensión desigual de la definición de la CTr, también dentro de la CD alemana. Por consiguiente, existe incertidumbre sobre qué medidas deben ser comunicadas como CTr. Esto explica la discrepancia de que en el repositorio de la OCDE se hayan notificado algunas medidas de CTr de la cooperación alemana que no figuran en el portafolio del BMZ (OECD, s.f.a). En el subcapítulo 2.3 ya se han considerado los desafíos y limitaciones que plantea la preparación del portafolio de la evaluación. El bajo grado de conocimiento sobre la CTr en la dimensión político-estratégica entre todos los actores se debe, entre otras cosas, a la falta de recursos humanos (subcapítulo 5.3).

¹⁶ Cooperación Sur-Sur y Triangular y Redes para la Gobernanza Mundial.

¹⁷ A finales de 2018, el Fondo LAC ha integrado partes del Kit de herramientas del CAD-OCDE en el diseño de las medidas de CTr.

4.3.3 Integración estructural de la modalidad de cooperación triangular en la cooperación internacional

La CTr se inicia por diferentes motivos:

- como una ampliación de escala (*scaling-up*) de buenas prácticas (*good practices*),
- como medida final o complementaria de un proyecto bilateral,
- como una medida de desarrollo particular o como medida piloto,
- como una medida de paz o de capacitación y
- para promover relaciones de cooperación o fortalecer las capacidades del oferente del Sur.

Con estos siempre se utilizan las estructuras bilaterales existentes, tanto en lo que respecta a los recursos y el personal local como también los procedimientos administrativos. No se han desarrollado procedimientos específicos o estructuras *in situ* para la CTr.

- **La cooperación triangular en los procedimientos bilaterales**

Al igual que en la cooperación alemana bilateral, el receptor presenta una solicitud al donante/la cooperación alemana, que luego decide sobre el posible compromiso de financiación. Siguiendo esta lógica, se llevan a cabo negociaciones intergubernamentales, se intercambian y firman notas verbales bilateralmente. La celebración de convenios con múltiples actores es a menudo legal y administrativamente mucho más difícil y compleja.

- **Personal bilateral para la cooperación triangular**

En el caso de las medidas de CTr, los actores no suelen emplear personal específico. El personal, que ha sido contratado para intervenciones bilaterales de desarrollo, asume la coordinación e implementación de las medidas de CTr de pequeño volumen normalmente como una tarea adicional.

- **Presupuestación bilateral de la cooperación triangular**

La imputabilidad de las medidas de CTr como Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) de la OCDE es un criterio necesario para la cooperación alemana al desarrollo. Por esta razón, la asignación de recursos financieros en la CTr –siguiendo la lógica bilateral– debe ser siempre a favor de (al menos) un “país en desarrollo”. En términos presupuestarios, el Fondo LAC ha desarrollado una alternativa para financiar medidas de CTr que es única en el sistema alemán de cooperación al desarrollo. Esto difiere de la financiación habitual de CTr a través de proyectos, programas o fondos bilaterales, como p. ej. el Fondo de Estudio y de Expertos.

Adicionalmente, algunos actores de Guatemala y Bolivia y, sobre todo, oferentes del Sur como Tailandia, Sudáfrica o Brasil, encaran desafíos procedimentales en la ejecución de la CTr. Sus administraciones financieras, por ejemplo, suelen estar concebidas exclusivamente para recibir fondos bilaterales, pero no para fondos trilaterales o brindar contribuciones monetarias propios. Los ministerios de cooperación o los ministerios sectoriales no pueden, por ejemplo, asignar fondos directamente a terceros, sino que deben, como en el caso de Sudáfrica, gestionarlos a través del Ministerio de Finanzas o, como en el caso de Brasil, emplear sus contribuciones financieras en servicios prestados exclusivamente por actores brasileños (experticia, viajes, materiales). En consecuencia, en muchos casos solo se pueden hacer contribuciones en especie. En general esto conlleva un alto grado de esfuerzo burocrático adicional en la ejecución de la CTr (véase subcapítulo 5.3).

5. RESULTADOS – EFECTOS DE LA COOPERACIÓN TRIANGULAR

Tras mostrar los resultados conceptuales de la modalidad de la cooperación triangular, a continuación se presentan los resultados atendiendo a la dimensión político-estratégica (subcapítulo 5.1) y la dimensión programática y de contenido (subcapítulo 5.3). Ambas dimensiones de efecto se condicionan mutuamente y están estrechamente interrelacionadas. El análisis ha demostrado que muchos de los resultados no pueden asignarse inequívocamente solo a una de las dos dimensiones, o que algunos aspectos específicos de la CTr, como el aprendizaje y los principios de cooperación, inciden en ambas. En el subcapítulo 5.2 se presentan los resultados sobre los productos (*outputs*) y efectos directos (*outcomes*), que contribuyen a ambas dimensiones, así como aspectos específicos de la CTr. A partir de estos resultados, en el subcapítulo 5.4 se explican las diferencias regionales específicas. Finalmente, se evalúan los criterios CAD y los principios de la cooperación Sur-Sur en relación con la consideración que estos reciben en la CTr (subcapítulo 5.5).

5.1 Relaciones de cooperación

Recuadro 5 Principales resultados – Relaciones de cooperación

En el marco de la cooperación triangular, las cooperaciones al desarrollo y las alianzas político-estratégicas no solo centran la atención de los donantes y los oferentes del Sur, sino también la de muchos receptores emergentes, y se financian de varias maneras.

Dependiendo de los temas y el contexto, la CTr promueve la cooperación, sobre todo la cooperación Sur-Sur y el establecimiento de redes. La CTr amplía las relaciones y formas de cooperación de todos los actores y contribuye a la integración regional. De esto se puede deducir de manera plausible que la CTr, en cierta medida, contribuye a las alianzas internacionales para el desarrollo, como la GPI-TriCo.

En la dimensión político-estratégica, especialmente los donantes y los oferentes del Sur mencionan el establecimiento y la consolidación de cooperaciones específicas y de relaciones de cooperación como un objetivo prioritario de su implicación (*cf.* subcapítulo 3.6). También muchos receptores, especialmente los países emergentes de América Latina y el Caribe, ven en las relaciones de cooperación la fortaleza de la CTr. En consecuencia, los actores emprenden muchas intervenciones de CTr para promover relaciones de cooperación. Qué relaciones de cooperación del triángulo –donante y oferente del Sur, donante y receptor, oferente del Sur y receptor– se intensifican, se amplían o se establecen por primera vez es algo que suele estar muy influido por los motivos que llevan a iniciar las medidas.

5.1.1 Intensificación de las relaciones de cooperación

Algunos actores de la CTr muestran constancia en la selección de sus socios (subcapítulo 3.6). A lo largo de muchos años ejecutan conjuntamente medidas de CTr, a veces diferentes, fortaleciendo así una relación de cooperación duradera. Ejemplos destacados de ello son las relaciones de cooperación de México con Guatemala y Bolivia, y las de Chile con El Salvador, Perú y Bolivia. En estas constelaciones de CTr, la cooperación alemana actúa como donante y como socio constante y fiable que también refuerza de forma persistente sus propias relaciones de cooperación con estos actores. La frecuencia de las relaciones de cooperación y las afirmaciones de las entrevistas confirman esta conclusión.

En muchos casos la cooperación entre los actores se consolida mediante la prolongación de una medida de CTr existente o mediante una nueva medida de desarrollo que da continuidad y seguimiento a la anterior con la misma constelación de actores. Si bien tal continuación se justifica en la mayoría de los casos en términos programáticos y de contenido –por ejemplo, aún no se ha alcanzado el objetivo de la medida, todavía se dispone de recursos financieros o la CTr fue una medida piloto exitosa–, refuerza al mismo tiempo las relaciones de cooperación de todos los actores. Una medida así se beneficia de las lecciones aprendidas de la CTr anterior, intensifica la cooperación o fortalece, por ejemplo, redes de conocimiento. Como ejemplos cabe mencionar la medida de continuidad de CTr con Chile y la República Dominicana en materia de empleo juvenil y la CTr con Indonesia y Myanmar en materia de formación profesional.

Algunas medidas de CTr, en virtud de sus respectivos temas, promueven ya directamente alianzas entre la cooperación alemana y los oferentes del Sur. El ejemplo de la medida de desarrollo de CTr con Brasil y Perú

para promover el Centro de Tecnologías Ambientales (CTA) muestra que el gobierno peruano ha podido establecer alianzas no solo con su propio sector económico privado, sino también con la economía alemana. Las medidas de CTr apoyan directamente el intercambio técnico entre los actores, la formación o el fortalecimiento de redes (por ejemplo, el hermanamiento de ciudades de México y Bolivia a partir de la medida de CTr sobre gestión de aguas residuales), plataformas económicas como ANTAD.biz (con México, Honduras y Nicaragua) y la Alianza del Pacífico (sobre el tema de los estándares de sostenibilidad en la economía) (documento 6, p. 22). El intercambio profesional de aprendizajes y experiencias que tiene lugar en ellos intensifica las relaciones de cooperación, sobre todo entre el oferente del Sur y el receptor.

5.1.2 Cooperación Sur-Sur y desarrollo regional

El BMZ menciona el objetivo explícito de promover la CSS como una relación de cooperación sobre todo regional. Para este propósito, apunta a fortalecer el rol del oferente del Sur en cuanto centro neurálgico en la región respectiva. Las entrevistas revelan que la CTr contribuye a ello. Además, en la CTr la cooperación alemana focaliza en la relación con el oferente del Sur. Esto es recíproco, pues la relación con el donante es también una prioridad de los oferentes del Sur. Los donantes y los oferentes del Sur a menudo usan la CTr para mantener y fortalecer la cooperación entre un donante del CAD y un oferente del Sur ya graduado o que pronto se graduará¹⁸, como Chile, Costa Rica o Brasil. En el caso de México, la CD alemana ya había educado considerablemente la cooperación bilateral. Tras la fundación de la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID) en 2011, los fondos de cooperación al desarrollo y la relación de cooperación a través de la CTr se ampliaron de nuevo de forma significativa. México promueve activamente la CTr en el GPI-TriCo como una forma innovadora de cooperación internacional. La cooperación alemana al desarrollo apoya sustancialmente a México en el ámbito de la CTr, con lo que no solo intensifica su relación de cooperación¹⁹, sino que también contribuye en cierta medida a las alianzas internacionales para el desarrollo, como la GPI-TriCo.

Para intensificar la relación de cooperación de la CD alemana y un oferente Sur, a menudo se retoman temas trabajados en experiencias de cooperación bilateral previas o en otras intervenciones de CTr con el mismo oferente del Sur y se replican en una medida de CTr en otro país receptor. Esto sucedió, por ejemplo, en temas de registro civil con la GIZ, Perú y Paraguay, que se replicaron en Honduras; o en el tema del fortalecimiento del sistema de metrología del PTB con Brasil y Mozambique (FORTINNOQ), así como en el mismo tema con actores de la región andina. Este tema del PTB, al igual que el tema de la tecnología de medición del gas natural, fue diseñado desde el principio para ser replicada, ya que en estos temas de trabajo se pretendía alcanzar la estandarización regional e internacional.

La CTr para la promoción de las pequeñas y medianas empresas (PYMES) de la GIZ con Tailandia y Vietnam también se fundamenta en la replicación de temas de cooperación bilateral. Esto dio posteriormente como resultado una cooperación oficial Sur-Sur con un memorando de entendimiento (MdE) entre el oferente del Sur y el receptor. A menudo surgen de la CTr cooperaciones Sur-Sur o redes: la medida de CTr con la Alianza del Pacífico dio lugar a una CSS entre Perú y Colombia; otra cooperación entre Sudáfrica y Tanzania surgió a partir de la medida de CTr sobre control de incendios, y una red de profesores universitarios siguió a la CTr con Indonesia y Myanmar.

Las cooperaciones triangulares y las plataformas regionales contribuyen al objetivo, perseguido por todos los actores que asumen los tres roles, de promover el desarrollo regional, que en el marco de la CTr se entiende sobre todo en términos de integración regional. La mayoría de los oferentes del Sur citan el altruismo y el principio de vecindad como la motivación para cooperar triangularmente con los receptores regionales. Con ello aspiran a reducir las asimetrías económicas y de desarrollo en la región. La reducción de las disparidades de desarrollo entre los Estados miembros es también un objetivo de la ASEAN, de la que, con el apoyo de la GIZ, surgió la medida de CTr con Tailandia y Laos para promover la Contraloría General

¹⁸ La graduación se determina sobre la base del PIB per cápita, incluidas las graduaciones previstas (Eurostat, s.f.).

¹⁹ Durante el período que se examina, México cooperó con la CD alemana en 25 medidas de CTr; por lo tanto, solo Chile cuenta con más cooperaciones en la modalidad de CTr con Alemania.

de Laos. Mediante estas medidas de desarrollo e intervenciones similares, el oferente del Sur aumenta simultáneamente su influencia (política exterior y económica) en el país receptor o bien en la región. México, por ejemplo, ha logrado hacerlo con la plataforma ANTAD, en la que ahora, a través de una CTr, están participando empresas comerciales guatemaltecas y hondureñas. Esto creó una red económica regional que México administra a través de la plataforma. Los oferentes del Sur rara vez expresan una decidida aspiración de liderazgo y esta solo se puede acreditar en casos individuales (Tailandia, Costa Rica, México, Sudáfrica). Las entrevistas constatan, sin embargo, que muchos receptores —como Guatemala, El Salvador, Honduras, Bolivia y Tanzania— perciben claramente una aspiración de liderazgo de los oferentes del Sur en la CTr. El documento de estrategia del BMZ identificó esta área como un tema problemático (BMZ, 2013, p. 11). Por esta razón se observa ocasionalmente cierta reserva en la relación de cooperación de parte del receptor, pero rara vez se presentan tensiones concretas dentro de las medidas mismas de CTr. Son los donantes o los oferentes del Sur, como Brasil, quienes suelen iniciar y organizar conferencias regionales o internacionales sobre CTr. A veces estas se celebran sin la participación de los receptores, lo que probablemente se deba a la diferente disponibilidad de recursos entre los actores. Afirmaciones procedentes de personas entrevistadas de Laos, Vietnam, Tanzania o Guatemala indican que esto refuerza la impresión de algunos receptores de que no siempre están involucrados adecuadamente en los procesos de toma de decisiones de la modalidad y, en casos particulares, incluso de estar bajo la tutela del oferente del Sur. Una mayor participación de todos los actores en la concepción y configuración de la CTr es, consiguientemente, uno de los principales retos inherentes de la CTr, especialmente en lo relativo al desarrollo regional.

5.1.3 Nuevas relaciones de cooperación

Al replicar un tema de la cooperación bilateral al desarrollo o de otra medida de CTr, la cooperación alemana y los oferentes del Sur no solo refuerzan su relación de cooperación, sino que también entran en nuevas cooperaciones con otros receptores. Ambas cosas suceden con frecuencia —ya sea por la demanda del (nuevo) receptor o por la oferta del oferente del Sur o de la CD alemana—, con el objetivo de transmitir la experiencia. Dado que la CD alemana dispone de conocimientos sobre los dos aspectos —demanda y oferta— el inicio de estas medidas de réplica parte muchas veces de una entidad ejecutora alemana *in situ*.

La CTr en algunos casos contribuye también a ampliar las relaciones de cooperación y en su caso la cartera de donantes de los receptores (y de los oferentes del Sur). Algunos temas de las medidas de desarrollo de CTr del receptor se continúan o se amplían con otros donantes, como, p. ej., la medida mencionada de CTr para establecer estándares internacionales en la Contraloría General de Laos con el apoyo de Tailandia. La Unión Europea, una vez finalizado el período de ejecución, ha expresado su interés en continuar con esta medida y seguirá contando para ello con el apoyo financiero de la CD alemana. Otro ejemplo es la medida de CTr con Costa Rica y Marruecos sobre manejo de recursos naturales que cofinanció la ONU. También al respecto, se puede mencionar la intervención de CTr con Chile y Paraguay para mejorar la calidad de vida en los barrios pobres de Asunción, a la que España ha añadido otra medida de CTr para la integración de los jóvenes. En algunos casos en los que la CD alemana se retira o parece dudar, debido a cambios en las prioridades de las política de desarrollo, a la graduación del país o a la finalización de la medida, los oferentes del Sur, como Indonesia, buscan activamente otros donantes para continuar su compromiso en CTr. Esto muestra que cuando un donante se retira se puede ampliar el panorama de socios y las formas de cooperación, tanto para el receptor como para el oferente del Sur, que a menudo sigue involucrado en la CTr.

Salvo en algunas intervenciones concretas de CTr, la armonización de donantes, en cuanto principio de la Declaración de París para una cooperación al desarrollo más eficaz (High Level Forum, 2005), casi no se lleva a cabo en los países receptores en el marco de la CTr. El intercambio concreto sobre medidas relativas a la CTr entre los donantes tradicionales suele ser escaso o irregular e informal, como, por ejemplo, en Indonesia. Esto está relacionado con la competencia de los donantes entre sí y también con el hecho de que los donantes del CAD *in situ* apenas le prestan atención a la CTr, que ofrece un flujo de fondos muy bajo. Los oferentes del Sur no forman parte de las mesas de donantes en los países receptores; por lo tanto, más allá de la medida de CTr específica, la armonización entre donantes y oferentes del Sur es extremadamente rara. Generalmente, tampoco en la CSS los oferentes del Sur se coordinan entre sí.

Las formas de aprendizaje e intercambio de experiencias, como los cursos DHC y las conferencias periódicas del Fondo LAC, ofrecen también oportunidades para forjar nuevas relaciones y debatir sobre la modalidad de la CTr. De igual modo, la CD alemana promueve activamente otros encuentros (internacionales) sobre CTr, como la Conferencia *International Meeting on Triangular Co-operation* (OECD, s.f.b) de la OCDE en Lisboa. Ya se ha visto que la TdC indica que estos encuentros promueven relaciones de cooperación que dan lugar a nuevas intervenciones de CTr. Por ejemplo, la CTr con Perú y Guatemala sobre el tema de la educación rural se gestó en una de estas conferencias.

5.2 Aprendizaje y principios de cooperación

Recuadro 6 Principales resultados – Aprendizaje y principios de cooperación

La relación entre la cooperación alemana al desarrollo y los oferentes del Sur es un componente esencial de la CTr. Esta relación se promueve, entre otros, mediante la colaboración para fortalecer las agencias o estructuras de cooperación al desarrollo de los oferentes del Sur. La CTr contribuye al fortalecimiento de las estructuras de cooperación, si bien este aporte es por lo general un efecto secundario, ya que tal fortalecimiento no se trabaja sistemáticamente en la CTr. Con la implementación de medidas de desarrollo de CTr, los oferentes del Sur y, en menor grado, los receptores adquieren experiencia en gestión de proyectos de intervenciones de desarrollo a través del aprender haciendo (*learning by doing*) y se fortalecen.

Los actores de los oferentes del Sur deben fortalecerse también en el ámbito de los principios y estándares de la cooperación al desarrollo. Sin embargo, existen principios y comprensiones divergentes de la cooperación. En el marco de muchas medidas de CTr de la cooperación alemana, tiene lugar un diálogo informal con los socios sobre los modos de intervención para generar efectos y sobre los principios que rigen la cooperación, de tal manera que se dan los primeros pasos hacia una comprensión compartida entre la cooperación alemana y, sobre todo, los oferentes del Sur.

El aprendizaje mutuo y conjunto, así como la horizontalidad, reflejan el nivel de asociación en la CTr. El aprendizaje conjunto de los distintos actores en los diferentes roles se muestra en el aprendizaje de la modalidad misma. En el nivel técnico y de contenido tiene lugar, principalmente, un aprendizaje mutuo entre el oferente del Sur y el receptor. La horizontalidad depende de las personas y varía marcadamente entre las diferentes medidas de desarrollo.

A continuación, se presentan los resultados de algunos aspectos específicos de la CTr que repercuten en ambas dimensiones. En primer lugar, se aborda el fortalecimiento de las estructuras de cooperación al desarrollo, en el que el aprendizaje es un importante componente (subcapítulo 5.2.1). Luego se examinan los resultados respecto al diálogo, los modos de intervención para lograr efectos y los principios de cooperación (subcapítulo 5.2.2). Finalmente, se exponen los principios del aprendizaje mutuo (5.2.3) y la horizontalidad (5.2.4).

5.2.1 Fortalecimiento de las estructuras de cooperación al desarrollo a través de la cooperación triangular

Una motivación importante de la cooperación alemana, y de la mayoría de los oferentes del Sur entrevistados, para cooperar triangularmente es fortalecer a los oferentes del Sur como actores de la cooperación Sur-Sur y, de este modo, reforzar sus estructuras de cooperación al desarrollo. Por lo tanto, a continuación se examinan los efectos de la CTr en los oferentes del Sur a este respecto. Posteriormente se consideraran brevemente las intervenciones bilaterales de fomento de las estructuras de cooperación que están siendo ejecutados por la cooperación alemana de forma paralela a la CTr en algunos países de los oferentes del Sur. A continuación se trata el fortalecimiento de las estructuras de cooperación al desarrollo de los receptores.

Estructuras de cooperación al desarrollo de los oferentes del Sur

Aunque fortalecer las estructuras de los oferentes del Sur es un enfoque central en la ejecución de la CTr, este fortalecimiento no se formula explícitamente como objetivo en la estrategia del BMZ y no se trabaja ni se monitorea sistemáticamente en el contexto de las intervenciones de CTr. Sin embargo, al mismo tiempo se presenta en esta estrategia como un componente esencial. Las medidas de CTr promovidas por el BMZ contribuyen a fortalecer las estructuras y las agencias de cooperación para el desarrollo de los oferentes del Sur. De este modo, el objetivo de los dos roles se alcanza parcialmente. Esta contribución se expresa en la generación de experiencia en cooperación al desarrollo y de competencias orientada a la práctica. El enfoque *learning by doing* –es decir, de aprender haciendo, de aprender mediante la aplicación directa–, a través de la coordinación y ejecución conjunta de las medidas de CTr, se traduce en aprendizajes en el campo de la gestión de proyectos (entre otros, en la coordinación, en la planificación y la gestión basadas en resultados y en el monitoreo orientado a impactos). Fundamentalmente, este aumento del aprendizaje se manifiesta, en los actores de los oferentes del Sur, en primer lugar en el plano individual. Los y las entrevistados de los oferentes del Sur y la CD alemana confirman, por ejemplo, que algunas personas están mejorando su capacidad para elaborar propuestas de intervenciones concebidas desde la gestión basada en resultados y para planificar y coordinar actividades.

Los oferentes del Sur quieren aprender de la CD alemana en los ámbitos de planificación, dirección y coordinación de intervenciones de cooperación al desarrollo. En el marco de la CTr, además de por la experiencia de la CD alemana en temas técnicos, se interesan por la experiencia en gestión de proyectos y por métodos. Al mismo tiempo, mencionan sus recursos financieros como un factor limitante para ejecutar de forma independiente la cooperación al desarrollo y afirman que este es el mayor apoyo de la CD alemana en la CTr. Se ven a sí mismos como proveedores de temas de la cooperación al desarrollo, donantes, intermediarios o aprendices que tienen que adquirir experiencia práctica en cooperación. Algunos tienen problemas para denominarse a sí mismos donantes. Además de la motivación política, en algunos casos particulares se tiene el temor de que la CD alemana ponga fin a la financiación del desarrollo como consecuencia de su propia designación como donante²⁰.

En el plano institucional, algunos oferentes del Sur a través de la coordinación de la CTr llegan a la conclusión de que resultan necesarias unidades que asuman la coordinación de la CSS y la CTr para mantener una visión de conjunto de todas las medidas y actividades de cooperación y para poder planificar y ejecutar sistemáticamente las intervenciones. Al respecto, se pone en evidencia un aumento del aprendizaje de algunos oferentes del Sur, en cuanto estos, en función de la experiencia adquirida en la CTr, han mejorado parcialmente sus procesos internos y estructuras. Un ejemplo positivo es el de Costa Rica, que está consignando sus experiencias de aprendizaje en informes de proyectos y se pretende aprovecharlas en el futuro para la reestructuración interna o la elaboración de una estrategia. La agencia mexicana de desarrollo, AMEXCID, describe su propia gestión de conocimiento respecto a la CTr como un reto en el que ahora debe trabajar. AMEXCID ha solicitado más apoyo de la CD alemana a fin de sistematizar sus propias experiencias en materia de CTr con miras a desarrollar un sistema cualitativo de planificación, monitoreo y evaluación. Con este propósito, se está evaluando el portafolio germano-mexicano de CTr. Adicionalmente, en el plano institucional, AMEXCID ya ha destinado una subdivisión del Departamento de Cooperación Internacional a la CTr.

Indonesia creó en octubre de 2019 su propia agencia de cooperación al desarrollo. Al ejecutar cooperación en las modalidades de CSS y CTr, ha reconocido que resulta necesaria la coordinación interministerial para disponer de un sistema nacional uniforme de cooperación al desarrollo/cooperación internacional (Hosono, 2016). Por esta razón, se estableció de antemano un Equipo de Coordinación Nacional (*National Coordination Team*, NCT), compuesto por el Ministerio de Planificación, el de Asuntos Exteriores y el de Finanzas y el *Ministry of State Secretary* (cuyo equivalente sería una Secretaría de Estado dependiente de

²⁰ El término “donante” se discute ampliamente en la literatura especializada y en la práctica. Mientras que algunos Estados en el rol de oferente del Sur o receptor perciben una connotación neocolonial en el término “donante”, otros lo asocian con prácticas paternalistas de los donantes del Norte, a las cuales se oponen (véase Bracho, 2015; Eyben y Savage, 2013; McEwan y Mawdsley, 2012; Quadir, 2012).

Presidencia). El NCT es responsable de la coordinación, los procedimientos y los estándares en materia de cooperación al desarrollo de Indonesia y coordina, entre otras cosas, las medidas de CTr en colaboración con la CD alemana. A futuro, la nueva agencia deberá hacerse cargo de estas funciones. Su principal objetivo es intensificar los esfuerzos diplomáticos para ayudar a resolver problemas y conflictos a través de alianzas con países en desarrollo, así como reducir la pobreza y la desigualdad (Kementerian Luar Negeri, 2019; The Japan Times, 2019).

Estos efectos de aprendizaje son, sin embargo, solo efectos secundarios de las medidas de CTr. Tienen lugar, pero las medidas concretas de CTr no establecen sistemáticamente el acompañamiento y el fortalecimiento de las estructuras de cooperación al desarrollo. En las medidas de CTr no se incluyen ni objetivos ni indicadores ni actividades concretas y frecuentes relativas al desarrollo de capacidades humanas para visualizar este ámbito de aprendizaje y, así, promoverlo explícitamente. La excepción al respecto es el campo de acción número dos del Fondo LAC, que ofrece cursos de desarrollo humano de capacidades. Por lo tanto, estos efectos son generalmente fortuitos. Esto conlleva el riesgo de no alcanzar el objetivo de fortalecer las estructuras de cooperación al desarrollo de los oferentes del Sur si las condiciones cambian.

A nivel de planificación de impacto se puede inferir de manera plausible de los resultados de la evaluación que los oferentes del Sur están desempeñando cada vez más su rol en la cooperación al desarrollo a través de sus propias estructuras de cooperación. Ven en la Agenda 2030 el marco de sus intervenciones en políticas de desarrollo y quieren reducir las desigualdades a nivel regional y global. Para este fin asumen cada vez más responsabilidades al respecto y se involucran en la CTr, están aprendiendo en el ámbito de la gestión de proyectos a través de la implementación de intervenciones de CTr y, a través de estructuras de cooperación fortalecidas, quieren y pueden asumir un rol más fuerte a nivel internacional en la cooperación al desarrollo.

La cooperación triangular complementando proyectos bilaterales para fortalecer estructuras de cooperación al desarrollo

En muchos países oferentes del Sur de la muestra existen agencias o estructuras de cooperación al desarrollo. Además de la promoción implícita de estas estructuras de cooperación mediante el enfoque de aprender haciendo de la CTr, Alemania promueve expresamente estructuras de cooperación de algunos oferentes del Sur mediante programas bilaterales. A más de personal formado, la gestión de las medidas de desarrollo requiere bases legales, líneas presupuestarias y sistemas de monitoreo y evaluación (Mawdsley, 2012). En el marco de las intervenciones bilaterales, se brinda asesoría organizativa en Indonesia, México y Tailandia. En Brasil, el programa bilateral tiene un marcado enfoque en asesoría de procesos y en la configuración de la CTr. El objetivo formulado, en muchos de estos casos, es el de fortalecer la agencia de desarrollo y, por lo tanto, el país en cuanto socio para el desarrollo. Se realiza asesoría organizativa estructural y desarrollo de capacidades en los ámbitos de planificación, implementación y MyE. En los documentos de proyecto figuran los respectivos indicadores para ello. Adicionalmente, los programas bilaterales a menudo incluyen campos de acción para la ejecución de CTr conjunta. Mediante la combinación de asesoría organizativa y la aplicación de lo aprendido en la CTr, los oferentes del Sur adquieren experiencia práctica y conocimientos teóricos para ejecutar medidas de cooperación al desarrollo.

En Sudáfrica, desde hace algunos años no se ha seguido adelante con la constitución de una agencia de cooperación al desarrollo. Hasta 2015 había un programa bilateral de la cooperación alemana cuyo objetivo era mejorar las capacidades sudafricanas para lograr una CSS sostenible y con mayor orientación a impactos. Resultó que esta no fue una motivación suficiente para los socios sudafricanos y el programa no encontró en la parte sudafricana el mismo interés que tenía para la CD alemana. La intervención también debía fortalecer la *South African Development Partnership Agency* (SADPA), la agencia sudafricana de cooperación al desarrollo que se estaba constituyendo en ese momento. Como parte del programa se desarrollaron, por ejemplo, directrices estratégicas y la CTr se erigió como un pilar independiente de la estructura de cooperación de Sudáfrica. SADPA se instituyó oficialmente por decreto (Grobbelaar, 2014), pero hasta el día de hoy el Gobierno de Sudáfrica no ha promovido activamente el proceso de establecimiento. Esto se debe al desplazamiento de los intereses políticos del país, en el que las cuestiones de política interna son prioritarias (Sidiropoulos, 2019). Las personas sudafricanas entrevistadas, de igual

modo que las de la cooperación alemana y de otros donantes del CAD, describen el proceso original de establecimiento de la agencia como un proceso impulsado en gran medida por los donantes. Muchos donantes del CAD tenían grandes expectativas respecto a la creación de la SADPA y querían apoyar el proceso de fundación. La apropiación sudafricana de las medidas de CTr realizadas con la cooperación alemana fue baja. Esto también se expresó en la ausencia de voluntad a la hora de poner recursos financieros a disposición de las medidas específicas de CTr. Por consiguiente, el interés propio en fortalecer una estructura de cooperación y la apropiación de los socios involucrados son requisitos previos para lograr el objetivo de fortalecer las estructuras de cooperación al desarrollo.

En algunos países oferentes del Sur de la muestra no hay unidades encargadas de la coordinación de la cooperación al desarrollo. Sin esta entidad la responsabilidad de la cooperación en muchos casos está repartida entre diferentes ministerios que pueden no tener ningún conocimiento específico en materia de cooperación al desarrollo. Esto lleva a la fragmentación de la responsabilidad y, en determinadas circunstancias, a conflictos de competencia.²¹ En Costa Rica, varios ministerios (los de Finanzas, de Planificación y de Asuntos Exteriores) comparten la responsabilidad de coordinar la cooperación. Se está analizando la creación de una agencia de cooperación al desarrollo. Al igual que en Sudáfrica, actualmente existe fragmentación en la responsabilidad, así como falta de claridad con respecto a las funciones específicas que corresponden a cada ministerio. Esto conduce a extensas consultas internas y a una ardua coordinación entre las instituciones involucradas de los oferentes del Sur. Para los actores alemanes y otros socios externos, esto puede llevar a procesos incomprensibles y poco transparentes. Esto en parte es tematizado por la parte alemana junto a sus socios.

El establecimiento de nuevas agencias de cooperación puede llegar a crear nuevos desafíos a la implementación de medidas de cooperación al desarrollo. Las agencias de cooperación no siempre ayudan a simplificar la coordinación interna en los países; a veces, por el contrario, conducen a procesos más largos y a más burocracia en los respectivos sistemas nacionales. En algunos casos, las organizaciones ejecutoras técnicas nacionales de los oferentes del Sur, el receptor y también la GIZ consideran a la institución responsable de la cooperación al desarrollo como un obstáculo burocrático y, por razones de eficiencia, no se la involucra en la implementación. Las personas entrevistadas de las agencias de cooperación al desarrollo de los oferentes del Sur ven esto de forma crítica, ya que no corresponde a los procedimientos oficiales. Algunos receptores señalaban también que su propio sistema es muy burocrático y que hay retrasos en las intervenciones. Además, hay indicaciones de que la coordinación interministerial es difícil y requiere mejoras, y que los procesos no siempre son del todo transparentes para el resto de las partes involucradas.

Estructuras de cooperación al desarrollo de los receptores

En el marco de la CTr, los receptores también aprenden sobre gestión de proyectos, aunque en menor medida que los oferentes del Sur. En el ámbito de la ejecución son pocas las organizaciones ejecutoras de los receptores que señalen un aumento del aprendizaje respecto a la coordinación de proyectos en un entorno internacional y que describan la experiencia como enriquecedora. Además, en el caso de algunos receptores los objetivos de las medidas están orientados a fortalecer sus instituciones. Esto es cierto, por ejemplo, para la medida realizada por Alemania, Costa Rica y Bolivia dirigida al fortalecimiento del Ministerio de Medio Ambiente boliviano en lo que respecta a residuos electrónicos o a la intervención llevada a cabo por Alemania, Tailandia y Vietnam para fortalecer las cooperativas agrícolas y las pequeñas empresas en Vietnam central. En África Subsahariana, en cambio, las personas entrevistadas de los receptores están principalmente interesadas en los objetivos concretos de las medidas y los conocimientos técnicos y menos en aumentar su conocimiento respecto a la forma de cooperación de la CTr o a la coordinación de la cooperación al desarrollo.

²¹ Véase al respecto Mawdsley (2012), quien opina que hay que tener en cuenta la coordinación y las relaciones de poder entre las instituciones responsables para gestionar con éxito la cooperación al desarrollo. De lo contrario, pueden producirse conflictos de competencia y limitaciones de la capacidad de acción de las estructuras de los socios.

En el caso de América Latina y el Caribe resulta evidente que el módulo de capacitación y formación continua del Fondo LAC brinda también a los receptores la oportunidad de aprender en las áreas de planificación, monitoreo y coordinación de las medidas de desarrollo, así como sobre la CTr en cuanto modalidad. Valoran como provechoso, sobre todo, el desarrollo de capacidades en la coordinación de medidas de cooperación al desarrollo, así como la información respecto a la modalidad de la CTr. Consideran también útil la formación en línea, especialmente las personas empleadas de las instituciones socias de los receptores que no pueden asistir a los cursos presenciales. De este modo, no son solo las personas empleadas en las instituciones relacionadas con la política de desarrollo quienes obtienen aprendizajes, sino también el personal de los ministerios sectoriales o las instituciones de los oferentes del Sur y de los receptores involucrados en la ejecución de la medida. Así se logra una amplia distribución de las experiencias de aprendizaje.

En el ámbito de la dirección política, los receptores, si bien pocos en número, aprenden acerca de la coordinación de la CTr y enfrentan las exigencias que la CTr y la CSS traen consigo. La CTr requiere un alto esfuerzo de coordinación, lo que plantea grandes desafíos a todos los actores y sus instituciones. Precisamente por ello, en varios casos, se intensifica la coordinación interna o la cooperación entre las instituciones del país receptor y se generan experiencias de aprendizaje. Por eso, algunos receptores crean unidades de coordinación para la CTr y la CSS. El Salvador reestructuró ya hace tiempo su Ministerio de Relaciones Exteriores para abordar de mejor forma la CSS y la CTr. En 2009 se creó una subdirección de cooperación Sur-Sur, que se elevó a dirección en 2013, añadiéndosele la competencia sobre la CTr. Esta dirección dispone de su propio fondo para CTr y ha desarrollado un catálogo de ofertas con sus propias experiencias y conocimientos. En la actualidad se aspira a redactar una política nacional de cooperación internacional que defina las responsabilidades entre los ministerios de Planificación y de Relaciones Exteriores. En El Salvador, se están institucionalizando los conocimientos adquiridos a través de y sobre la CTr. Además de un Plan Nacional de Desarrollo con una validez de cinco años (2014 a 2019) y que incluía la CTr como una opción estratégica de cooperación, todos los empleados y empleadas reciben periódicamente capacitación en materia de cooperación internacional. En Paraguay hay una unidad de coordinación interinstitucional para la CSS; se está considerando el establecimiento de una unidad para la CTr o una agencia independiente de cooperación al desarrollo. El gobierno paraguayo ve aquí potencial y pretende ejercer la función de oferente del Sur en el futuro.

La coordinación con socios externos se efectúa, sobre todo, por grupos de dirección y de trabajo establecidos en el marco de la CTr. El análisis de los documentos confirma que en estos grupos las instituciones responsables de todos los países involucrados, tanto en el mismo como en los diferentes niveles de gobierno, intercambian regularmente información sobre el tema y coordinan conjuntamente la CTr. En la mayoría de los casos, la GIZ, que actúa dentro de la CTr como un intermediario “neutral” bien valorado por los socios, influye positivamente en una mejor coordinación y comunicación entre las estructuras internas involucradas en un país socio. Muchos receptores identifican además la gestión propia de conocimientos sobre CTr como un desafío existente. Guatemala considera que el apoyo continuo y la experticia externa son una solución y ha elaborado una propuesta con la GIZ para una nueva medida de CTr dirigida a mejorar la gestión interna de conocimiento y el sistema de MyE.

5.2.2 Diálogo sobre los modos de actuar para generar efectos y sobre los principios de cooperación

Una motivación adicional de la cooperación alemana al desarrollo para fomentar la CTr es la búsqueda de una comprensión común respecto a los modos de actuación para generar efectos y acerca de los principios de cooperación²². Algunos oferentes del Sur, en el contexto de la CTr, quieren atender y aplicar los principios

²² En la estrategia de cooperación triangular del BMZ no se explican los principios en detalle. La evaluación comprende los siguientes principios, a los cuales se adhiere la cooperación alemana al desarrollo (BMZ, s.f.a, s.f.b): además de la transparencia, la participación y el principio de acción sin daño, también se tienen en cuenta los principios de la Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo, a saber, apropiación, alineación, armonización, gestión orientada a resultados y mutua responsabilidad (OCDE, 2005).

de la CSS. Los resultados muestran que no se ha establecido sistemáticamente un intercambio explícito de aprendizajes y experiencias entre los actores sobre los modos de actuación para lograr efectos ni acerca de los principios de cooperación, de acuerdo con la TdC (*cf.* subcapítulo 4.1.3). En el marco de la CTr, casi no hay negociaciones ni acuerdos explícitos sobre los principios de cooperación; sin embargo, en muchas medidas de CTr se lleva a cabo un diálogo informal sobre los modos de actuación para generar efectos y se debate sobre los principios de cooperación. Esto marca un primer paso para alcanzar el objetivo de la CD alemana. En la ejecución, el diálogo se incentiva a través de un enfoque de aprender haciendo (1), la intermediación y la exigencia formal de determinados principios (2), el cumplimiento de los estándares administrativos de la cooperación alemana al desarrollo (3) y mediante temas técnicos que apuntan a estos principios (4). Estos cuatro aspectos se explican con más detalle a continuación. Sin embargo, en primer lugar se explican los antecedentes de los principios de la CSS para mostrar por qué para los oferentes del Sur y los receptores no resulta prioritaria ni una comprensión común sobre modos de actuación para generar efectos ni un mismo entendimiento sobre los principios de cooperación.

Principios de la cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular

Para algunos oferentes del Sur, entre ellos Brasil, Indonesia y Sudáfrica, los llamados “principios de cooperación Sur-Sur” (Asamblea de la ONU, 2009; UN, 1978) forman parte de su comprensión de la cooperación al desarrollo. Siguen estos principios también en las medidas de CTr con la cooperación alemana. Algunos oferentes del Sur ven en la cooperación tradicional Norte-Sur una cooperación con condiciones impuestas por el “Norte”. Esto se refleja en el frecuente rechazo de los principios de la *Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda* (High Level Forum, 2005) por parte de algunos de los grandes oferentes de cooperación Sur-Sur, en cuanto principios construidos por el CAD de la OCDE para el Norte (Sidiropoulos, 2019). Estos principios tienden a ser vistos como principios del “Norte”. Sin embargo, muchos países han firmado esta Declaración, incluidos todos los oferentes del Sur entrevistados en el marco de esta evaluación. A través del compromiso con su propia cooperación al desarrollo o, en su caso, en la CSS y también en la CTr, quieren promover sus propios valores y principios y romper la típica relación donante-beneficiario (entrevistas y AGCID, 2014; Lengfelder, 2016; Haider, 2018). Si bien los principios Sur-Sur no están fundamentalmente en desacuerdo con los principios aplicados por los países miembros del CAD-OCDE, incluyendo la cooperación alemana, se observan ligeras discrepancias. Por ejemplo, hay diferencias en aspectos relacionados con la condicionalidad y la no condicionalidad del financiamiento de las políticas de desarrollo y la no injerencia en los asuntos internos. Los oferentes de cooperación Sur-Sur, por ejemplo, en su mayoría no comentan la situación política o la situación de los derechos humanos en los respectivos países socios, mientras que los donantes del CAD aprovechan la cooperación al desarrollo para abordar y tratar estos temas (UNOSSC, 2019). El BMZ exige y promueve activamente la buena gobernanza en su cooperación al desarrollo, como es el caso en el Plan Marshall con África en conjunción con Asociaciones para la Reforma (BMZ, 2017b; BMZ, 2018a), o incluye en el diálogo político con sus países socios el tema de los derechos humanos (BMZ, 2011).

Al mismo tiempo hay puntos en común en el esfuerzo por lograr una mayor contribución local de los socios y beneficios mutuos de la cooperación (UNOSSC, 2019). Los principios de apropiación y horizontalidad son expresión de ello. Los oferentes y receptores de cooperación Sur-Sur ya en 1978 establecieron el principio de apropiación en los objetivos del *Plan de Acción de Buenos Aires para Promover y Realizar la Cooperación Técnica entre los Países en Desarrollo*, y la *Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda* (2005) y la *Agenda de Acción de Accra* (2008) retoman este principio (Tortora, 2011). En su Política para América Latina de 2015, el BMZ designa a los países de esta región como socios estratégicos de igual a igual, lo que equivale al principio de horizontalidad de la CSS (BMZ, 2015b). La CD alemana está trabajando en destacar las similitudes de los principios en la CTr, en enfatizar los aspectos comunes en el diálogo y también en aplicar principios de la CSS. En el marco del GPI-TriCo se debatió también sobre los principios y directrices para la aplicación conjunta de la CTr. Este debate condujo a un acuerdo sobre 15 directrices voluntarias para la aplicación efectiva de medidas conjuntas de CTr (GPI, 2019).

A los donantes del CAD, incluida Alemania, les preocupa que haya muy poca transparencia y un MyE insuficiente en las intervenciones de CSS, y que rara vez se logren los impactos deseados (Abdenur y Da Fonseca, 2013). Es por ello que quieren apoyar estos aspectos con su experticia a través de la CTr. Sin

embargo no se adoptan explícitamente estándares del CAD, como los sistemas de MyE o la presentación de informes sobre los logros. En general solo Tailandia sigue la definición de AOD del CAD-OCDE e informa voluntariamente de su propia AOD al CAD aun sin pertenecer a este gremio (Piefer y Vega, 2014; Gulrajani y Swiss, 2017; OECD, 2019). De este modo, Tailandia alinea su cooperación al desarrollo, tanto en el marco de la CSS como en el de la CTr, al CAD (Kondoh *et al.*, 2010) y rinde cuentas de la AOD que brinda. Del lado de los receptores hay indicaciones de que no solo se aplican los principios de la CSS, sino que también se utilizan los principios de la Declaración de París. Laos, como país receptor, ha elaborado la llamada *Vientiane Declaration on Partnership* (Declaración de alianza de Vientián) (Government of Laos, 2015). Entre otras cosas, esta declaración retoma los principios de la Declaración de Busan (*Fourth High Level Forum on Aid Effectiveness*, 2011) y la Agenda de Acción de Accra (OECD, 2008) y los adapta a su propio contexto. Tiene validez o se utiliza como marco tanto para la cooperación al desarrollo bilateral como para la triangular con los socios correspondientes.

Otros puntos de vista sobre la cooperación al desarrollo y respecto a la consideración de los principios de la cooperación Sur-Sur se muestran concretamente en Indonesia. Los actores de la cooperación al desarrollo de país consideran que la evaluación de efectos (como, por ejemplo, si los y las participantes en una medida de capacitación han aprendido algo) en otro país es un punto crítico y que está fuera de su mandato. Esto se considera como una injerencia en asuntos internos del otro Estado. Adicionalmente, para los oferentes del Sur del Sudeste Asiático entrevistados, valores como el consenso y la dignidad son importantes en el marco de la cooperación. Por ello, los procesos internos de toma de decisiones suelen requerir más tiempo. Estos valores están también establecidos en la *Sufficiency Economy Philosophy* (Filosofía de la economía de suficiencia) de Tailandia. Además del esmero y la paciencia, el consenso con moderación se describe también en términos de encontrar compromisos (Thailand International Cooperation Agency, 2018). Estos principios y valores afectan el tipo de cooperación y la CD alemana debe tenerlos en cuenta en las intervenciones de CTr con Tailandia.

Aunque algunos socios tienen puntos de vista diferentes sobre los principios de cooperación, la cooperación alemana está en capacidad de entablar un diálogo al respecto. Esto es posible gracias a los siguientes enfoques.

Enfoque de aprender haciendo

Durante toda la planificación y ejecución conjunta de las medidas de CTr, los actores alemanes de las organizaciones ejecutoras entrevistados entablan un diálogo informal sobre los modos de actuación para generar efectos con los socios involucrados. La atención se centra en los oferentes del Sur, ya que sus estructuras de cooperación al desarrollo deberían desarrollarse y fortalecerse. Durante la implementación de las intervenciones de CTr se adopta, especialmente con los oferentes del Sur en América Latina y el Caribe y el Sudeste Asiático, un enfoque implícito de aprender haciendo. De este modo se dan los primeros pasos hacia una comprensión común mediante la aplicación directa de los principios en la práctica. La atención se concentra especialmente en la orientación a impactos de las medidas de desarrollo. Un ejemplo al respecto lo brindan los oferentes del Sur entrevistados en el Sudeste Asiático. En Indonesia tuvieron lugar numerosas reuniones con la GIZ para elaborar el diseño del proyecto con indicadores. También los actores tailandeses describen la formulación de indicadores como un importante ejercicio en el que aprenden de la CD alemana. Sin embargo, apuntan que, debido a las peculiaridades culturales en Asia, es difícil medir los efectos. Por ejemplo, los y las participantes en los cursos de capacitación son muy educados y siempre marcan respuestas positivas en los cuestionarios utilizados para evaluar la capacitación. Por lo tanto el contexto cultural también influye en los modos de actuación para lograr efectos en la cooperación al desarrollo.

La cooperación alemana y algunos oferentes del Sur difieren en su comprensión de un enfoque de desarrollo sistémico y orientado a impactos, en contraposición a un enfoque orientado a insumos y a actividades, que consiste principalmente en capacitar sin el anclaje institucional de lo aprendido. Este es también un tema de diálogo durante la planificación y ejecución de la CTr, como, por ejemplo, con Tailandia respecto a diferentes sistemas de cooperación al desarrollo.

Hay indicaciones de que en casos concretos se estimulan explícitamente debates sobre ciertos principios. Así, por ejemplo, con Brasil se debatió el principio de sostenibilidad. Con este país existe un acuerdo oficial en forma de memorando de entendimiento (MdE) sobre los principios de cooperación en las CTr ejecutadas conjuntamente como resultado de un debate y un entendimiento específicos. La comprensión común fue así oficialmente fijada. El MdE se concentra en la apropiación del receptor, la acción conjunta en todos los pasos de la intervención y la orientación a resultados. Además, se hace referencia al fundamento de una visión de desarrollo compartida, que abarca el progreso y la inclusión social, la sostenibilidad ecológica, la paz y la estabilidad, así como los acuerdos internacionales sobre eficacia de la cooperación al desarrollo. Adicionalmente se dispone de un manual que proporciona información transparente sobre el procedimiento formal y la conformación de las intervenciones conjuntas de CTr (ABC, 2019). Aquí es posible reconocer que, mediante una relación de cooperación al desarrollo a largo plazo, se identifican y aplican principios comunes, además de una visión compartida de desarrollo. La CTr ofrece, de este modo, una plataforma para dialogar sobre los principios a aplicar en relación a los modos de actuar para generar impactos y los principios a observar en la cooperación así como para debatir sobre su aplicación conjunta. Sin embargo, solo en el caso de Brasil hay un entendimiento y un acuerdo formal explícito. En consecuencia, el objetivo de la cooperación alemana al desarrollo se valora como solo parcialmente logrado.

Exigencia formal de estándares y principios

Otro medio efectivo es la exigencia formal de estándares y principios en las intervenciones de CTr. En los documentos de proyecto se pone de manifiesto que esto es lo que está haciendo la cooperación alemana, por ejemplo, a través del Fondo LAC, en los temas de orientación a impactos y género de las propuestas de proyectos: los requisitos estándar incluyen un análisis de género, la inclusión de aspectos de derechos humanos e información sobre el monitoreo. Los tres socios acuerdan y elaboran en una fase previa la propuesta de proyecto. Por ello, el debate y la elaboración conjunta de medidas de desarrollo y la implementación logran, en parte, que se replanteen los efectos de las intervenciones, así como los indicadores y el monitoreo y evaluación, aunque solo sea con algunos pocos socios. Algunos actores alemanes afirman que este es un proceso de aprendizaje difícil y también largo para los socios, ya que las capacidades a este respecto son en muchos casos débiles. Algunas personas entrevistadas en Costa Rica, México y Guatemala confirman que los socios aprecian la asesoría brindada por la GIZ antes de presentar las propuestas. Paralelamente, el Fondo LAC viene ofreciendo desde 2016, a través de los cursos de desarrollo de capacidades humanas, oportunidades de capacitación y formación continua en MyE orientados a impactos, lo que le permitirá seguir avanzando. La exigencia formal, consiguientemente, motiva que los socios confronten determinados principios. Esto puede verse como un primer paso hacia una comprensión común.

Estándares administrativos

Los principios de cooperación también incluyen estándares administrativos que inciden en la transparencia y la rendición de cuentas recíproca. Las organizaciones alemanas ejecutoras de la política alemana de desarrollo siguen sus propios estándares y reglas administrativas *in situ* en los países socios y las ponen en práctica entre todas las partes implicadas en la intervención. Algunos oferentes del Sur y receptores no logran comprender estas normas. Así, por ejemplo, los mecanismos de financiación y las normas administrativas conexas, así como la distribución de responsabilidades entre la administración y el acompañamiento técnico de la GIZ se consideran complicados, a menudo incomprensibles y, en parte, poco transparentes. Ahora bien, la CTr hace visibles a los ojos de los socios de los oferentes del Sur y de los receptores reglas y estándares distintos a los suyos. Algunos socios en Vietnam o México confirman que, para algunos de ellos, en el ámbito de la ejecución, se trata de una experiencia nueva e instructiva.

Además hay que tener en cuenta que cada actor está obligado a atender su propia burocracia, es decir, sus procedimientos, normas y estándares. Esto suele provocar retrasos en la coordinación de la intervención, ya que encontrar consenso en la intervención, involucrando en ello a todas las instancias burocráticas, exige más tiempo. Aunque la mayoría de los actores son conscientes de ello, no obstante, esto conduce en algunos casos a la frustración, ya que las normas y procedimientos respectivos apenas resultan transparentes y, por lo tanto, no se acaban de entender las circunstancias. En los debates asociados, las personas de las

instituciones socias entrevistadas aprenden nuevas perspectivas sobre estándares administrativos, de modo que la transparencia y la tematización de los diferentes procedimientos y estándares son componentes importantes del diálogo.

Objeto de las medidas de desarrollo

En algunos pocos casos, el objeto o, en su caso, el objetivo de las intervenciones de CTr se orientan explícitamente a los estándares y principios de cooperación y de los modos de actuar para lograr efectos. Estas medidas ofrecen la oportunidad y son una ocasión para que la CD alemana entable un diálogo explícito tanto con el receptor como con el oferente del Sur sobre ciertos temas. Un ejemplo de ello es la CTr entre Alemania, Sudáfrica y Burundi, Kenia, Ghana, Uganda, Senegal y Benín para intercambiar experiencias de aprendizaje dentro de los países africanos sobre sistemas de MyE. Como parte de la medida, se trabajó sistemáticamente sobre el estándar de un sistema de MyE y se realizó un intercambio entre los actores al respecto.

5.2.3 Aprendizaje mutuo y conjunto

El aprendizaje mutuo (el uno del otro) y conjunto (todos juntos) son componentes importantes de la CTr. Ambos aspectos también han sido considerados en la evaluación en lo que respecta al principio de mutuo beneficio de la CSS. A continuación se examinan con más detalle las experiencias de aprendizaje en relación a las dos dimensiones, primero para los receptores y oferentes del Sur y luego para la cooperación alemana.

Independientemente del rol asumido, todos los actores consideran el aprendizaje y la transferencia de conocimientos como aspectos importantes de la CTr. No obstante, el grado de las experiencias de aprendizaje difiere entre los respectivos roles y en las dos dimensiones de la modalidad. El aprendizaje en la dimensión programática y de contenido se manifiesta a nivel de la medida de desarrollo, mientras que el aprendizaje en la dimensión político-estratégica se refleja a nivel de las alianzas.

A nivel de la medida de desarrollo, los receptores adquieren principalmente conocimientos sobre los temas trabajados. Aquí aprenden tanto del oferente del Sur como de la CD alemana. Sin embargo, muchos receptores les atribuyen a los oferentes del Sur mayor capacidad para entender sus propios desafíos locales: tienen un trasfondo de desarrollo similar, pueden replicar sus propias experiencias en una CTr y, a menudo, provienen de un contexto cultural similar al del receptor. Esto se puede constatar especialmente en América Latina y el Caribe. Allí, todas las personas entrevistadas consideran unánimemente que el aprendizaje entre pares (*peer learning*) es un aspecto importante de la CTr, que se alcanza y que es expresión de la horizontalidad.

En América Latina y el Caribe muchos oferentes del Sur confirman que aprenden de los receptores contenidos concretos y reconocen que, en la misma región, se dispone de conocimientos y experiencias en términos de contenido. Esto también brinda experiencias de aprendizaje a los oferentes del Sur a nivel de las medidas de desarrollo. Para estos dos roles, el aprendizaje mutuo es un elemento central de una intervención y de la forma de cooperación de la CTr. La medida realizada por Alemania, Chile y Perú denominada InfObras con las contralorías es un ejemplo al respecto: InfObras es un sistema informativo y participativo de presentación de informes para la rendición de cuentas que monitorea e informa sobre las obras públicas. Los actores peruanos compartieron su conocimiento y experiencia sobre la introducción de la plataforma de información computarizada y el concepto del sistema, mientras que los actores chilenos aportaron su conocimiento sobre métodos de georreferenciación. Esto llevó al aprendizaje mutuo, con el resultado de que el sistema fue introducido y se usa en ambos países. Representantes de Perú, como actor dual, opinaban que las soluciones existentes a menudo solo necesitan adaptarse a un nuevo contexto y, por lo tanto, se puede acudir a información ya existente. También en la intervención de CTr entre Alemania, Costa Rica y Bolivia sobre residuos electrónicos, las personas costarricenses entrevistadas señalaban que no sabían que Bolivia tuviera experiencia en el reciclaje a pequeña escala. Aquí, en el marco de la medida de desarrollo, los actores de Costa Rica aprendieron de los bolivianos. En las otras dos regiones, el Sudeste Asiático y África subsahariana, las personas entrevistadas solo informaban esporádicamente de experiencias de aprendizaje de los oferentes del Sur a través de los receptores.

En el plano de las alianzas, el aprendizaje de los receptores y los oferentes del Sur se expresa en conocer los respectivos sistemas y realidades de los socios, así como una forma de cooperación diferente. En base al aprendizaje mutuo y conjunto a través de cooperar, coordinar y buscar soluciones, ambos describen la cooperación triangular como más horizontal que la cooperación bilateral con un donante tradicional. El aprendizaje de una forma diferente de cooperación va de la mano tanto del aprendizaje de la modalidad de la CTr, como del aprendizaje en gestión de proyectos. Muchas de las personas entrevistadas de países oferentes y receptores informaban que se habían beneficiado o habían aprendido de las competencias de la GIZ en el ámbito de la gestión de proyectos (*cf.* subcapítulo 5.2.2).

Las experiencias de aprendizaje de la cooperación alemana como tercer actor en la CTr se manifiestan principalmente en el ámbito de alianzas y menos en el plano de las medidas de desarrollo. Un gran número de personas entrevistadas de las organizaciones ejecutoras de la CD alemana confirman que, a nivel personal, están adquiriendo nueva conciencia de una forma diferente de trabajar con los socios y obteniendo nuevos conocimientos de la CTr como modalidad. Además, desarrollan habilidades personales de asesoría en relación con esta forma de cooperación. Sin embargo, en el ámbito de las medidas, en lo que respecta a la gestión de proyectos y a los aspectos técnicos, desde el lado alemán, se señalaba con frecuencia que solo los oferentes del Sur y los receptores aprenden en una CTr, y no ellos mismos. Las experiencias de aprendizaje de la cooperación alemana al desarrollo en este ámbito, consiguientemente, no son notorias. El aprendizaje mutuo y conjunto, que la parte alemana considera importante, está en tensión con el objetivo de la CD alemana de que los oferentes del Sur aprendan de la CD alemana sobre procedimientos, principios y prácticas de la cooperación al desarrollo. Este hecho equivale a un aprendizaje unilateral. En la lógica de la CD alemana, no se presenta un aprendizaje propio y sistemático de los socios en ninguna de las dos dimensiones en la CTr. Dado que éste no se documenta, no hay claridad sobre qué es lo que la CD alemana está aprendiendo en la CTr. En algunas pocas medidas nuevas de CTr ya se ha iniciado una reflexión sobre los ámbitos en que la CD alemana está aprendiendo o más bien podría aprender algo. Por esta razón, los indicadores para el monitoreo y la evaluación de la CTr del kit de herramientas del CAD de la OCDE se van a aplicar, o deberían aplicarse, tanto en América Latina y el Caribe como en Indonesia en las intervenciones de CTr, a fin de registrar lo que la CD alemana aprende de la cooperación en el contexto de la Agenda 2030. Se puede observar que en muchas CTr el aprendizaje, en cuanto efecto de las intervenciones, no se considera desde el principio, no se registra sistemáticamente mediante indicadores y solo se persigue implícitamente. En general, el aprendizaje mutuo y conjunto entre los oferentes del Sur y los receptores es más pronunciado que el aprendizaje mutuo entre la CD alemana y sus socios en los otras dos roles.

5.2.4 Horizontalidad

La horizontalidad ocupa una especial importancia como principio de la cooperación Sur-Sur y como posible resultado de la cooperación conjunta en la modalidad de la CTr. La evaluación ha establecido la siguiente definición para el análisis de la horizontalidad: tres o más actores equitativos en una CTr comparten la responsabilidad de la planificación conjunta, la ejecución y la evaluación de una medida de desarrollo. Esto significa que todos tienen los mismos derechos y obligaciones en la cooperación. De esta manera, la horizontalidad expresa el tipo de cooperación e indica cómo se trabaja conjuntamente en una relación de cooperación. A continuación se muestra qué se entiende desde cada una de los tres roles en una CTr por horizontalidad. Posteriormente, se evalúan seis aspectos que promueven o restringen la horizontalidad.

Todos los actores en cada una de las tres funciones consideran la toma de decisiones conjunta como un aspecto importante de la horizontalidad. Los representantes de los oferentes del Sur entrevistados ven en la CTr una forma de cooperación en la que tres socios igualitarios trabajan juntos y toman decisiones conjuntas en todos los ámbitos. Los representantes de los receptores entrevistados a menudo equiparan la horizontalidad con la orientación a las demandas y con tener voz y voto en la toma de decisiones, es decir, con la participación. Esta se alcanza en gran medida en la CTr fomentada por la cooperación alemana, y algunos receptores, especialmente en América Latina y el Caribe, así lo confirman. Muchos actores alemanes consideran que la horizontalidad es crucial para la CTr y la entienden como toma de decisiones por consenso y como aprendizaje conjunto. Sobre todo los actores alemanes ven en la horizontalidad un factor importante para la ejecución de una CTr exitosa, mientras que los otros socios no le conceden tanta importancia a este factor (*cf.* subcapítulo 5.3.2). Del análisis del portafolio se evidencia claramente que los informes de los

proyectos y las evaluaciones de la CD alemana suelen descuidar este aspecto y rara vez hacen referencia explícita a la horizontalidad en sus informes.

Tanto los oferentes del Sur como los receptores perciben la modalidad CTr con la CD alemana como más horizontal que la cooperación bilateral. Sin embargo, la horizontalidad no siempre está presente en todos los ámbitos y fases de una CTr en el portafolio alemán. Los resultados de las entrevistas y del análisis del portafolio muestran que, dependiendo de cada medida específica de desarrollo, los receptores perciben en términos de horizontalidad a la CD alemana y a los oferentes del Sur de modo diferente y que también este es el caso de la CD alemana y los oferentes del Sur entre sí. En algunos casos, personas de los oferentes del Sur se presentan dominantes y con una actitud vertical; esto desde el trasfondo de que ellos ya disponen de cierta experiencia en desarrollo. Algunos receptores perciben en algunos oferentes del Sur una aspiración de liderazgo en las medidas. Esto refleja una horizontalidad limitada. En otros casos, sin embargo, los oferentes actúan de manera muy consensuada y horizontal. La horizontalidad depende, consiguientemente, de las personas y varía acentuadamente entre las diferentes medidas específicas.

Algunos actores de Perú y Chile, por ejemplo, confirman que la cooperación técnica con actores que desempeñan diferentes funciones, con los mismos o similares niveles jerárquicos en la implementación concreta de una medida de CTr, es un factor que promueve la horizontalidad. Que la cooperación tenga lugar entre actores con niveles jerárquicos equivalentes, sin embargo, no se logra en todas las medidas CTr, por lo que también aquí varía el grado de horizontalidad.

Existe una estrecha conexión entre horizontalidad, alineación y orientación a la demanda. Estos dos últimos aspectos pueden dar indicaciones de horizontalidad, ya que el receptor puede aparecer como un actor equitativo. Las solicitudes sobre medidas de CTr suelen ir desde los receptores correspondientes a las instituciones responsables en Alemania y/o del oferente del Sur y, por lo tanto, cumplen formalmente con el criterio de orientación a la demanda. El análisis de la demanda y, por consiguiente, la identificación de los desafíos locales con la activa participación de los receptores y los oferentes del Sur son una parte integrante de la CTr y reflejan tanto la orientación a la demanda y la alineación como la horizontalidad. Sin embargo, la idea originaria de la cooperación es muy a menudo el resultado de una iniciativa alemana, a veces también del oferente del Sur.

La información proporcionada sobre los análisis de la demanda varía de una medida a otra. En algunos casos se realizan análisis de la demanda, en otros no. Según representante de los receptores entrevistados, la alineación de las medidas de CTr con las demandas de los receptores es muy común y se valora positivamente. Al atender los documentos de proyecto, se observa que la gran mayoría de las medidas de CTr se orientan a planes de desarrollo nacional, programas o estrategias sectoriales e, incluso, estrategias regionales. El Fondo regional en América Latina y el Caribe, por ejemplo, se alinea con el Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur (PIFCSS). En la dimensión programática y de contenido, principalmente en América Latina y el Caribe, se persiguen enfoques participativos con todos los socios para así asegurar la alineación y la apropiación de los receptores. Según los documentos de proyecto, en esta región se realizan frecuentemente misiones de planificación o talleres de planificación participativa. En ellos también se menciona ocasionalmente la importancia de las comisiones mixtas, es decir, comisiones a nivel político, en las que varias autoridades de los receptores intercambian información con representantes de las embajadas de otros países del Sur y, en algunos casos, con donantes tradicionales del CAD. En principio, los receptores pueden expresar también aquí sus demandas.

La selección de las medidas también es una indicación de horizontalidad. En América Latina, en particular, hay una restricción de la horizontalidad. La aprobación final del financiamiento y el poder de veto y la selección del BMZ sitúa solamente en el lado alemán el poder de decisión respecto a si una medida de CTr se ejecuta o no. No hay una decisión conjunta, sino que el BMZ la toma sobre la base de una propuesta de proyecto. Esto no afecta a la decisión de cada socio de proporcionar recursos financieros propios. En algunos casos particulares, los oferentes del Sur de América Latina y el Caribe y del Sudeste Asiático señalan que, si la decisión es negativa, solicitan el apoyo de otros donantes del CAD para la intervención. En Sudáfrica la selección de los proyectos se hizo mediante una decisión conjunta entre los actores alemanes y sudafricanos en el Comité directivo. Con esto, había horizontalidad entre los actores de la CD alemana y los sudafricanos, al tiempo que los receptores no estaban involucrados.

En la CTr, la CD alemana y el oferente del Sur, así como el receptor, contribuyen al éxito de la medida con diferentes contribuciones. Los aportes se gestionan por separado y cada actor es responsable de su propia contribución (en especie o en efectivo). Este modo de proceder expresa horizontalidad y la promueve. En casos específicos las contribuciones financieras se juntan y la parte alemana las administra. Las entrevistas evidencian que tanto los oferentes del Sur como los receptores son críticos con la transparencia en el uso de los fondos de la GIZ, tanto en casos específicos en los que se administra un presupuesto asignado conjuntamente, como en relación a la contribución alemana en sí. Los actores de los oferentes del Sur y los receptores afirmaban que no reciben información alguna sobre, por ejemplo, el monto al que ascienden los costos de actividades conjuntas concretas.

Por lo tanto, no hay una rendición de cuentas recíproca. Esto restringe la transparencia en este ámbito y no posibilita una horizontalidad completa. Muchos receptores también atribuyen mayor poder de decisión al actor con la mayor parte de las contribuciones financieras. Esta es una atribución de poder que restringe la horizontalidad. Muchos oferentes del Sur y receptores lo confirman en las entrevistas en el sentido de “*the one who pays, puts the music*” (“el que paga la orquesta, pone la música”) (entrevista 13).

Otro factor relacionado con la transparencia restringe la horizontalidad: los diferentes trámites burocráticos reciben poca atención y no siempre existe una mutua comprensión de los diferentes procedimientos y procesos. A pesar de la planificación y la financiación conjuntas, hay desafíos burocráticos en los respectivos sistemas de los actores en los diferentes roles que los otros socios no siempre conocen o entienden. La celeridad de los procesos administrativos puede variar, lo que debe tenerse especialmente en cuenta al planificar medidas conjuntas de CTr.

Además, de las entrevistas se evidencia que, mediante el aprendizaje conjunto y mutuo, en diferentes momentos durante una CTr los roles pueden ser tanto de enseñante como de estudiante. Esto atestigua un carácter dual y horizontal y representa una cooperación equitativa a un mismo nivel. No siempre se alcanza el aprendizaje mutuo, en particular la CD alemana (subcapítulo 5.2.3). Los oferentes del Sur y los receptores, en especial de América Latina y el Caribe, utilizan cada vez más la posibilidad del aprendizaje mutuo en el transcurso de una medida, mientras que en las otras dos regiones los actores hacen menos uso de este carácter dual.

En general se observa que hay factores que promueven y que inhiben la horizontalidad. La horizontalidad no siempre está presente en todos los ámbitos y fases de una CTr en el portafolio alemán.

5.3 Impactos de desarrollo de las medidas de cooperación triangular

Recuadro 7 Principales resultados – Impactos de desarrollo de las medidas de cooperación triangular

En numerosas medidas de CTr se han establecido mecanismos de dirección en los que están representados todos los socios. Sin embargo, la gestión de los proyectos a menudo suele estar en gran parte a cargo de la GIZ. Esta destacada función de la cooperación alemana al desarrollo es un factor de éxito de las complejas medidas, pero también conlleva riesgos para la transparencia y, especialmente, para la horizontalidad entre los socios.

Las medidas de CTr producen una gran cantidad de pequeños productos (*outputs*) alcanzables a corto plazo, entre otros, en el ámbito del desarrollo de capacidades, así como en la elaboración de documentos técnicos. Los objetivos de las medidas se alcanzan en gran parte. Sin embargo, no ha sido posible evidenciar de manera plausible si los productos contribuyen a lograr efectos de desarrollo a mediano y largo plazo (nivel de efecto directo – *outcome*– e impactos – *impact*–), ni de qué manera. Los efectos a largo plazo que van más allá de los efectos directos de desarrollo se observan sobre todo en el aprendizaje conjunto, en el establecimiento y en la intensificación de las cooperaciones. El aprendizaje mutuo tiene lugar en el plano técnico y profesional, así como en el ámbito de la gestión de proyectos. La cooperación alemana parece aprender solo hasta cierto punto en la CTr.

Del mismo modo que los efectos, la sostenibilidad de las medidas de CTr es en gran medida insatisfactoria. Las intervenciones de CTr suelen implementarse como pequeñas medidas y no están vinculadas con los temas bilaterales en el país receptor. La falta de vinculación y la planificación *ad hoc* resultante contribuyen a que no se planifique el uso sostenible de los resultados una vez finalizado el plazo de ejecución. Sin embargo, este seguimiento *ex post* sería la base para que todos los interesados tuviesen claro quien continuará las actividades y los efectos tras la finalización de la CTr, en qué forma y qué recursos estarán disponibles para este fin.

Algunas posibles razones de los efectos no logrados, así como de su limitada sostenibilidad, son, por una parte, la insuficiencia de personal, de tiempo y, en cierta manera, de recursos financieros. Por otra parte, el esfuerzo adicional resultante de la coordinación y la comunicación entre un gran número de socios, muchos de ellos aún sin experiencia, representa otro desafío importante.

La coordinación, a menudo compleja, repercute en que, especialmente al inicio de una medida de CTr, los costos de transacción sean relativamente altos. Esto incide negativamente en la eficiencia de las intervenciones. Sin embargo, los elevados costos de transacción deben valorarse en el contexto de los beneficios específicos de la CTr, como el aprendizaje y la cooperación, que idealmente se suman a los efectos directos de la medida. En consecuencia, cierto esfuerzo adicional está justificado o bien representa un elemento constitutivo lógico de las medidas para lograr los beneficios específicos de la CTr.

Los actores en los diversos roles han identificado numerosos factores que consideran importantes para la implementación exitosa de la CTr. Estos factores varían mucho entre los diferentes roles, así como entre las regiones del mundo que se han examinado en la evaluación.

En el subcapítulo 5.3.1 se presentan los resultados sobre los efectos, la sostenibilidad y la eficiencia en la dimensión programática y de contenido. En él también se atienden los desafíos que surgen en la aplicación de la CTr y que pueden ocasionar que no se logren los efectos esperados. Partiendo de esto, el subcapítulo 5.3.2 ofrece una visión general de los factores mencionados en las entrevistas que, en la perspectiva de los diversos roles, son importantes para la implementación exitosa de la CTr.

5.3.1 Eficacia, sostenibilidad y eficiencia de la cooperación triangular

Los impactos (*impacts*) que se aspira a lograr con las medidas de CTr en la dimensión programática y de contenidos se derivan de los productos (*outputs*) obtenidos directamente de las actividades de la CTr. De acuerdo a la TdC, la ejecución conjunta y coordinada de actividades en los que se usan complementariamente los insumos (*inputs*) de todos los socios debería repercutir positivamente en la eficiencia y la eficacia de las medidas de CTr (cf. subcapítulo 4.1.1). Además, se debería generar entre los socios competencias prácticas en la ejecución de la CTr. En el nivel de la lógica de intervención correspondiente a los efectos directos (*outcomes*), los productos contribuyen no solo al logro de los objetivos de las medidas, sino también al fortalecimiento de las estructuras de cooperación para el desarrollo de los países socios. Adicionalmente, las medidas exitosas de CTr que constituyen buenas prácticas (*good practices*) se deberían replicar en otras intervenciones de CTr. A través de estos efectos directos, las medidas tienen por objeto contribuir a los objetivos generales de desarrollo del país receptor, así como a los ODS.

Los actores aportan diferentes recursos y experticias para implementar las medidas de CTr en la alianza. Aunque los diferentes aportes no estén estrictamente definidos y los actores señalan cierta flexibilidad en los roles y contribuciones, se pueden observar tendencias claras en todas las medidas:

- Las responsabilidades de las **entidades ejecutoras alemanas** consisten principalmente en la coordinación del proyecto y la asesoría a las instituciones socias.
- Como parte de la coordinación del proyecto, la GIZ a menudo también asume la responsabilidad sobre el presupuesto.
- La asesoría se centra en aspectos técnicos, por un lado, y por otro lado en la gestión del proyecto.

- Financieramente, la contribución alemana se concentra en asumir los costos de los talleres de planificación, el empleo de expertos a corto plazo y el pago de los gastos de viaje.
- **Los oferentes del Sur** son los principales responsables de la asistencia técnica y la transferencia de conocimientos. En América Latina y el Caribe en particular, también asumen tareas de coordinación o incluso son parcialmente los responsables directos.
- Las contribuciones financieras se realizan sobre todo a través del envío y la cesión de personal y el pago de los gastos de viaje.
- La contribución de los **receptores** consiste, en primer lugar, en la provisión de personal y apoyo logístico. Especialmente en América Latina y el Caribe, los receptores hacen también contribuciones financieras (véase subcapítulo 4.2).

En numerosas medidas de CTr se han establecido mecanismos de dirección en los que están representados todos los socios. La frecuencia de las reuniones de estos grupos o comités directivos varía mucho. Además de este mecanismo de dirección operativa, en América Latina y el Caribe también se han empleado para la dirección política las comisiones mixtas, en las que las instituciones receptoras definen las líneas estratégicas de la cooperación con los donantes y los oferentes del Sur y llevan a cabo un diálogo político con los socios de la cooperación.

A pesar de estos mecanismos de dirección, la gestión de los proyectos en muchos casos está a cargo de la GIZ. Muchos socios, particularmente de los países oferentes del Sur, valoran este compromiso de manera muy positiva y aprenden mucho de la GIZ. Algunos actores específicos critican la falta de transparencia y de horizontalidad que resulta del fuerte rol que juega la GIZ. Así, por ejemplo, un ministerio en América Latina y el Caribe sintió que la GIZ lo estaba marginando tanto en lo que respecta a la planificación de contenidos como la del presupuesto. También se señaló una fuerte atención a procesos que se ejecutan “demasiado correctos” administrativamente. Sin embargo, en general, la experticia alemana y su transferencia en el transcurso de las medidas de CTr son factores importantes para su éxito, siempre que la transferencia no sea dominante ni se adopte una actitud vertical que la haga ser percibida como “instrucción”.

Eficacia

Las actividades de la CTr se sitúan sobre todo en los ámbitos del desarrollo de capacidades, la elaboración de documentos técnicos y el desarrollo de conceptos técnicos, planes y estrategias. En el marco de la CTr también se organizan foros y conferencias y se apoyan viajes de estudio. En particular en el caso de las medidas del PTB, el portafolio se complementa con la prestación de servicios técnicos y la provisión de instrumentos, como, por ejemplo, equipos portátiles de energía eléctrica.

Las medidas de CTr producen una gran número de productos (*outputs*) “más pequeños” alcanzables a corto plazo en los campos de actividad mencionados. La CTr muchas veces tiene como objetivo la ejecución conjunta de cursos de capacitación o formación, por ejemplo, para funcionarios del país receptor. En una medida de CTr con México y Bolivia, la formación para los participantes de los tres países (incluida Alemania) tenía como objetivo llevar a cabo evaluaciones de proyectos. Entre los ejemplos de manuales o instructivos elaborados en el marco de intervenciones de CTr cabe mencionar un manual sobre incendios en Tanzania, una guía para oficiales de la policía (*police oversight investigators*) en Kenia y Tanzania y un manual sobre procedimientos de registro civil en Paraguay. Se han elaborado planes y estrategias, por ejemplo, para la gestión local de residuos en Bolivia o la promoción de estándares de buenas prácticas agrícolas en Laos. En casos aislados, también se ha promovido la construcción de infraestructura física, por ejemplo, una planta de tratamiento de aguas residuales en Bolivia. Por último, se prestó apoyo a las aplicaciones digitales, como una plataforma de comunicación basada en Internet para empresas de México, Honduras y Guatemala.

El análisis de los productos (*outputs*) obtenidos en todas las medidas de CTr consideradas en la presente evaluación muestra que los objetivos de las medidas se logran en su mayoría. La información que figura en los documentos de proyecto, así como las escasas evaluaciones disponibles, son claramente positivas a este respecto. En las afirmaciones de personas entrevistadas, en función del rol ejercido, la región o la organización alemana ejecutora se puede constatar una mayor variación. Estas confirman en gran medida que se han alcanzado los productos previstos, pero en varias entrevistas se ha señalado que con los recursos

disponibles no se podía lograr mucho. Especialmente desde el lado de los oferentes del Sur, hubo comentarios críticos puntuales en el sentido de que no siempre se pudieron lograr todos los objetivos previstos en la intervención. Un oferente del Sur en Brasil afirmaba: “las cooperaciones triangulares tienen una duración demasiado corta, se logran más bien resultados a corto plazo que impactos a largo plazo”. Los receptores, en tanto beneficiarios de los productos a nivel de medidas, casi no hicieron declaraciones negativas. En la literatura internacional especializada prácticamente no se encuentran afirmaciones sólidas y basadas en evidencias respecto a los resultados y la eficacia de la CTr (GPI, 2019).

Además de los productos directos de una medida de desarrollo, el intercambio de experiencias entre todos los socios y el aprendizaje mutuo y conjunto son otros beneficios importantes de las medidas de CTr. Las personas entrevistadas, independientemente del rol desempeñado, enfatizaron esta importancia central. La literatura especializada confirma también el aprendizaje como un beneficio importante y una gran fortaleza de la CTr (GPI, 2019, documento 8). Por consiguiente, el “intercambio de aprendizaje y experiencias entre los actores” de la TdC también representa en la práctica un importante producto (*output*) de la CTr en la dimensión programática y de contenido.

El aprendizaje mutuo tiene lugar tanto en el plano técnico y profesional, como en el ámbito de la gestión de proyectos. Muchas personas entrevistadas de países de los oferentes del Sur y receptores mencionaron como una de las ventajas centrales el hecho de que se habían beneficiado y habían aprendido de las competencias de la GIZ en el ámbito de la gestión y administración de proyectos. Con respecto al PTB, destacaron su gran experticia técnica. Como se indica explícitamente en el documento de estrategia del BMZ, en una CTr también el donante tradicional debería aprender de la experiencia. Sin embargo, algunos actores de la cooperación alemana al desarrollo afirmaron que esta parece que no aprende nada o solo de manera muy limitada de las medidas de la CTr. Lo que es más probable es que la cooperación alemana conozca nuevas formas de cooperación y los intereses de otros países. Entrevistados y entrevistadas en cada una de los roles citaron esto como una experiencia de aprendizaje. En particular, la cooperación con los oferentes del Sur y el conocimiento de sus intereses y sistemas representa un aspecto relevante para la parte alemana. Algunas de las personas involucradas en la CTr desde el lado alemán ciertamente desarrollan experiencias de aprendizaje al respecto. En resumen, se ha puesto en evidencia que el sistema alemán de cooperación al desarrollo en su conjunto no está orientado a recoger estas experiencias, procesarlas sistemáticamente ni a ponerlas a disposición de los actores de la cooperación al desarrollo.

Considerando todas las fuentes de datos no ha sido posible constatar de manera plausible si los productos (*outputs*) de las intervenciones contribuyen a lograr los efectos de desarrollo a mediano y largo plazo (nivel de efecto directo –*outcome*– e impactos –*impact*–), ni de qué manera. Esto se debe sobre todo a los pequeños volúmenes de las medidas de CTr y los limitados productos resultantes, así como a una sostenibilidad insuficiente (ver sección sobre sostenibilidad). En los documentos de proyecto se evalúa la contribución de las intervenciones al nivel de efectos directos e impactos en general de manera positiva, mientras que las entrevistas ofrecen una imagen algo más negativa. En consonancia con la diversidad de medidas de CTr examinadas, según los documentos de proyecto los resultados programáticos y de contenido a nivel de productos y efectos directos son muy diversos. Sin embargo, se puede identificar una serie de agrupaciones en los que predominantemente se localizan los efectos de la CTr:

- Las medidas de CTr brindan aportes al desarrollo de políticas sectoriales, esto incluye estrategias, planes o reglamentaciones. Algunos ejemplos de ello son la estrategia de lucha contra la corrupción y un código de conducta para los empleados públicos en la República Democrática del Congo, o los planes maestros para revalorizar el espacio público en Colombia.
- Replicación de productos a nivel nacional (por ejemplo, el sistema de alerta en Mozambique, las redes de educación en Guatemala) o a nivel internacional (manual de capacitación para investigadores de la entidad de supervisión de la policía en Nigeria, Ghana y Uganda).
- Mejor visibilidad de las instituciones receptoras y aportes al establecimiento de la agenda política (*agenda setting*): gracias a la creación de una red integrada de vertederos en Honduras se le ha dado más importancia política a la cuestión de la gestión de residuos.
- Fundación de nuevas instituciones, por ejemplo, en Tanzania (Fuerza operativa para el control de incendios).

- Formación de redes de conocimiento, por ejemplo, entre las instituciones de metrología y normas en Mozambique o en el ámbito del tratamiento de aguas residuales entre México y Bolivia. Otra CTr dio lugar a un memorando de entendimiento entre el *Center of Materials and Failure Analysis, Institute of Materials Science*, COMFA (Centro de Materiales y Análisis de Fallos del Instituto de Ciencia de Materiales) de Vietnam y el *Thailand Institute of Scientific and Technological Research* (Instituto de Investigación Científica y Tecnológica de Tailandia) para una futura cooperación.

De estas agrupaciones se deduce claramente que las medidas de CTr también pueden brindar aportes a los efectos directos (*outcomes*) en la dimensión político-estratégica.

Sin embargo, en los documentos de proyecto se encuentran también ejemplos negativos que hacen explícita la ausencia de aportes de la medida: en la intervención de CTr con México y Colombia sobre estándares de monitoreo y presentación de informes respecto a cambios del uso de la tierra y los efectos del cambio climático en la biodiversidad, los “objetivos logrados tienen un impacto muy limitado hacia el objetivo general del proyecto de establecer estándares de monitoreo” (documento 16, p. 8), ya que, a pesar de que el sistema operativo fue establecido con éxito y los funcionarios fueron capacitados, una gran parte del resto de objetivos no se alcanzaron y la medida no fue concluida.

En las entrevistas, especialmente algunas personas del lado alemán señalaban que las medidas conducen sobre todo a resultados de poca envergadura. En cambio, se hicieron muy pocas alusiones a impactos directos a largo plazo de estos resultados. El desarrollo de las instituciones en el país receptor identificado a través del análisis del portafolio tampoco ha podido comprobarse mayoritariamente mediante las entrevistas con todos los actores. La formación de redes y de otras formas de cooperación, independientemente de los efectos de desarrollo de las medidas, representan, sin embargo, un impacto a largo plazo de la CTr, algo que han destacado las personas entrevistadas en todos los roles de la CTr.

Sostenibilidad

Del mismo modo que los efectos, la sostenibilidad de las medidas de CTr es en gran parte insatisfactoria. Sostenibilidad aquí se refiere a la durabilidad de los impactos en el sentido del criterio de evaluación del CAD de la OCDE. Aquí también hay marcadas diferencias entre los documentos de proyecto y las entrevistas. En los documentos predominan las evaluaciones positivas, por ejemplo, con respecto al uso de los manuales para investigaciones criminológicas en el marco del Fondo TriCo de Sudáfrica, de los vertederos de desechos en Honduras o del tratamiento de residuos peligrosos en Colombia. Sin embargo, también hay ejemplos negativos en los que las intervenciones de CTr no tuvieron los efectos duraderos deseados. Así, por ejemplo, se destaca el potencial de sostenibilidad que resulta de un fortalecimiento institucional ya instaurado (CTr con Chile y Guatemala) o de la implementación de lecciones aprendidas a nivel ministerial (CTr con Chile y la República Dominicana). En las dos medidas, las evaluaciones respectivas determinaron, sin embargo, que ambas carecían de la planificación del proceso de seguimiento *ex post*.²³ En la CTr sobre el reúso de aguas residuales con México y Bolivia de igual modo “no hay claridad sobre como continuarán las actividades a pesar de la firma de acuerdos y buenas intenciones. [En un caso] (...), el acuerdo inicial no parece haber tenido seguimiento” (documento 17, p. 10).

En las entrevistas sobresalía la valoración negativa de que no se continuaron adecuadamente los procesos y los efectos. Algunas de las personas entrevistadas, especialmente de países oferentes del Sur, enfatizaron ocasionalmente la ventaja de la modalidad de la CTr en el sentido de que es apropiada para replicar

²³ “El proyecto triangular no contempló en su marco lógico una estrategia de sostenibilidad como tal. (...) El empoderamiento institucional logrado por autoridades y personal de la DIACO [Dirección de Atención al Consumidor, Guatemala] (...) constituye también otro factor potencial de sostenibilidad (...)” (documento 9, p. 20).

“Aunque de esta manera se genera una potencial sostenibilidad de enfoques y métodos usados en los cursos, no se logró generar una oferta continua de cursos (...), ya que ni el Ministerio de Trabajo ni INFOTEP [Instituto de Formación Técnico Profesional; los dos son entidades de la República Dominicana] lo incorporaron como oferta continua en sus programas de formación.” (documento 10, p.6).

experiencias previas existentes, posiblemente adquirida en intervenciones bilaterales, en otros contextos y lograr así cierto impacto de amplio espectro.

En algunas intervenciones de CTr se afirmó explícitamente que éstas estaban vinculadas a los programas bilaterales en el país receptor. En otras medidas se tenía la impresión de que las intervenciones se ejecutaban independientemente de los temas del portafolio bilateral para poder implementar de manera flexible medidas más pequeñas que no se pueden implementar en el marco de los programas. La falta de vinculación y la planificación *ad hoc* pueden ser las causantes de que no se planifique un proceso de seguimiento tras la finalización del proyecto. Sin embargo, tal seguimiento *ex post* sería una buena base para que todos los interesados tuviesen claro quién continuará las actividades y los efectos tras la conclusión de la CTr, en qué forma y qué recursos estarán disponibles para este fin.

Eficiencia y desafíos en la planificación y la ejecución

Una de las principales razones por las que no se logran todos los resultados o impactos en la dimensión programática y de contenido y de la limitada sostenibilidad son el personal y el tiempo insuficientes, así como los recursos financieros escasos. Los actores entrevistados en todos los roles señalaban con frecuencia como factor limitante un período de ejecución demasiado corto, mientras que en los documentos de proyecto esto solo ocupa un lugar subordinado. En proyectos con una duración demasiado corta no siempre es posible alcanzar los efectos esperados. Esto es especialmente cierto si se considera el mayor esfuerzo de coordinación, que también exige recursos de tiempo. Para todos los roles un problema central es la falta de recursos humanos. En la mayoría de los casos no hay personal específico que se ocupe de la ejecución de las actividades de la CTr. Esto tiene como consecuencia que el personal realice las actividades de la intervención de CTr adicionalmente a sus otras tareas y que no disponga de suficiente tiempo para la CTr, algo que ocurre independientemente del rol que se asume en la CTr. Además de la falta de recursos, la fluctuación es también un problema en el plano del personal. Es muy frecuente que haya cambios de personal, principalmente en las instituciones de los oferentes del Sur y los receptores. La fluctuación concierne tanto al ámbito político como al de ejecución. Finalmente, la insuficiencia de recursos financieros supone un problema, especialmente desde el punto de vista de las personas entrevistadas alemanas. Desde el lado alemán, tanto desde la perspectiva de la estructura externa como de la interna, los factores limitantes relacionados con los recursos se perciben como problemáticos, algo que también se encuentra en los documentos de proyecto.

La coordinación y la comunicación constituyen otro desafío principal y específico para la ejecución de las medidas de CTr. Esto resulta del mayor número de socios que tienen que ponerse de acuerdo entre sí. La coordinación a veces se complica aún más por la presencia de varias instituciones involucradas dentro de un país, entre las cuales no siempre están claramente distribuidas las responsabilidades de la medida de CTr. Solo en muy pocos casos se enfatizó que en el transcurso de la ejecución de una medida había mejorado la coordinación interna. Lograr acuerdos entre los diferentes socios suele ser muy complejo, especialmente en la fase inicial de una CTr. Estos desafíos a veces conducen a la queja sobre la falta de transparencia cuando una institución, generalmente del lado del receptor, no se siente adecuadamente involucrada en el proceso. Esporádicamente, algunas personas entrevistadas señalaron que la segunda fase de una medida funcionó mejor que la primera, ya que se aprendió de ella y se adaptaron las estructuras y los procesos de comunicación. En ausencia de una segunda fase o en caso de una duración insuficiente de una medida, la mayoría de las veces no es posible dicho ajuste.

En este contexto, tanto actores alemanes como representantes de los oferentes del Sur mencionaron las diferencias culturales, que llevan a un mayor esfuerzo de coordinación. En algunos casos, esto también incluye problemas de lenguaje. En todas las regiones, y también en la CTr intercontinental, se aludió a los aspectos culturales. Al respecto, la cooperación entre Tailandia y Laos, por ejemplo, parece ser particularmente difícil: del lado tailandés se señalaron con frecuencia los diferentes modos de trabajar en los dos países. Todos estos desafíos pueden hacer que los diferentes pasos del proyecto y los procesos de toma de decisiones demoren mucho tiempo, como, por ejemplo, se destaca explícitamente en la evaluación de la CTr con Perú y Guatemala.

La coordinación enfrenta adicionalmente dificultades, porque tanto en el caso de los oferentes del Sur como de los receptores son a menudo instituciones (y personal) que tienen poca experiencia en la coordinación de medidas de CTr. Un factor que consume también mucho tiempo en este contexto son los procesos burocráticos que, en combinación con instituciones inexpertas, provocan retrasos en el proyecto. Este aspecto fue señalado principalmente por el lado alemán, pero esporádicamente también por los oferentes del Sur. Si bien el aumento del esfuerzo de coordinación y comunicación es en sí solo un hecho que los actores deberían considerar en la planificación y la ejecución, también se asocia con una insuficiente transparencia, especialmente en lo que respecta a cuestiones presupuestarias.

La distribución interna de la estructura externa de la GIZ tiene, en parte, efectos negativos en la transparencia al interior de una medida de CTr. En algunos casos, un proyecto bilateral de la GIZ en uno de los países de los oferentes del Sur tiene la responsabilidad técnica principal, mientras que la oficina país de la GIZ en el país receptor presta apoyo administrativo y no contribuye a la medida CTr en términos de contenido. Pueden servir como ejemplos la CTr con Costa Rica y Bolivia, así como la cooperación triangular con Tailandia y Vietnam. En el transcurso de la ejecución de la medida de desarrollo, entre los involucrados del lado de los receptores no había claridad respecto a qué persona de la GIZ era responsable y quién era, por lo tanto, la persona de contacto. El país que asume la conducción y la gestión del proyecto depende, entre otras cosas, de cómo se inició la medida: ¿qué país dio el impulso decisivo? A veces ambas oficinas país de la GIZ están involucradas en la medida. También se mencionó la distancia geográfica como motivo para la demora de una medida cuando no había una persona de contacto directo *in situ*.

Las personas de la cooperación alemana entrevistadas consideraban que los objetivos poco claros de una CTr eran uno de los principales problemas, mientras que, desde todos los roles, se señaló esporádicamente la cuestión de objetivos demasiado ambiciosos. Las diferencias en la comprensión de los objetivos de una CTr pueden darse tanto entre los diferentes roles como dentro de un mismo rol, cuando varias instituciones que asumen un mismo rol participan en una medida. El desencadenante de los diferentes objetivos puede ser una comprensión conceptual diferente: un ejemplo de esto es la CTr con Guatemala y Perú, en la que los actores tenían diferentes opiniones sobre lo que se debe entender por pequeñas y medianas empresas (PYMES). En los documentos de proyecto también se observan indicaciones de modelos de impacto y sistemas de objetivos imprecisos. En los informes de evaluación se encuentran afirmaciones que señalan que no se definieron con suficiente claridad los objetivos y resultados de las intervenciones y que se descuidaron criterios estratégicos para la ejecución de los objetivos. La evaluación de la CTr con Tailandia y Laos para fomentar la cadena de valor del papel de morera constató que no existe una lógica general clara de cómo los insumos y las actividades contribuyen a los efectos directos y los impactos deseados. A un nivel superior, se observan también ocasionalmente intereses diferentes entre el plano político y el de ejecución. Por un lado, hay afirmaciones que constatan que las personas responsables de la toma de decisiones políticas a veces mostraban desinterés por las medidas; la mayoría de las afirmaciones en este sentido se referían a África. Por otro lado, tanto el análisis del portafolio como las entrevistas evidencian un alto grado de apropiación de los actores en cada uno de los roles en la implementación de las medidas. Esto se observa, entre otras cosas, en el hecho de que los receptores también se involucran activamente en las actividades, toman sus propias decisiones sobre la implementación del proyecto y contribuyen con recursos materiales o financieros. Así, según la evaluación correspondiente, las instituciones socias en la CTr “Tecnología de medición de gas natural en América Latina” asumieron la responsabilidad de los laboratorios de medición instalados, ocupándose de las tareas administrativas y de construcción y aportando fondos significativos y personal (documento 11, p. 26).

La cuestión de la eficiencia ocupa un lugar destacado en la CTr debido a un esfuerzo de coordinación supuestamente mayor. Una vez más, la diversidad de afirmaciones al respecto desde los diferentes roles es muy grande. En general, especialmente entre las organizaciones ejecutoras alemanas y los oferentes del Sur, prevalece la opinión de que el involucramiento de un tercer socio lleva a un mayor esfuerzo de coordinación, que se intensifica aún más por la falta de experiencia de algunos de los implicados mencionada anteriormente. En la CTr con Brasil y Perú para crear un centro de tecnología ambiental en Perú, la falta de experiencia previa en cuanto a la participación de tres instituciones y la ausencia de un marco operativo y de un manual de gestión de proyectos provocó problemas en la comunicación profesional y en la ejecución de las primeras fases del proyecto. Los costos de transacción son particularmente elevados al inicio de una

cooperación y disminuyen en el transcurso de la medida, una vez que los socios han adquirido experiencia y se han ajustado entre sí (GPI, 2019; Langendorf *et al.*, 2012). Dado que la duración de las medidas de CTr suele ser relativamente corta, no se llega a desarrollar una rutina en la cooperación. Además, los costos administrativos de medidas de corta duración son comparativamente más altos que los de intervenciones más largas. El programa bilateral “Promoción de la cooperación triangular con Brasil” también se enfrentó a estas dificultades (documento 12), por lo que en las medidas de CTr “se requiere que en el futuro disminuyan continuamente los costos de transacción a través de procesos estandarizados y procedimientos bien establecidos”. En los documentos sobre la CTr con México y Bolivia para reutilizar el agua tratada en riego agrícola, se señala que el mayor esfuerzo de coordinación provocó retrasos en la implementación de la medida y fue necesario un tiempo adicional considerable en la comunicación y la creación de consenso político.

Ahora bien, se observa asimismo que la carga, tanto financiera como en términos de contenido, se reparte entre varios actores, lo que a su vez repercute positivamente en la eficiencia. En este contexto, se destacan también las diferentes experticias de los diversos actores que están disponibles en una medida de CTr. Los actores alemanes esporádicamente indicaron que la eficiencia puede mejorarse si la CTr se vincula a intervenciones y estructuras bilaterales y se puede utilizar su infraestructura administrativa. Esta ventaja se refleja en los documentos de proyecto. En la evaluación de la CTr con Chile y Colombia para reforzar la gestión de residuos en Colombia se constató que estos dos países ya habían sido receptores de cooperación bilateral con la CD alemana. Esto sirvió para crear sinergias y ayudó a la transferencia de conocimientos entre los países (documento 13, p. 31).

Sin embargo, los costos de transacción más altos de la CTr deben considerarse siempre en el contexto de las ventajas específicas de la CTr, que idealmente surgen de forma adicional a los efectos directos del proyecto. Aspectos como el aprendizaje mutuo, el establecimiento de relaciones de cooperación y la creación de horizontalidad (véase 5.2.3 y 5.2.4) están vinculados a procesos que requieren bastante tiempo, pero que –como se ilustra en la TdC– son importantes objetivos inherentes a la CTr. Ciertamente, el esfuerzo adicional en la planificación e implementación, por consiguiente, puede estar justificado o ser un componente lógico de las medidas para alcanzar los objetivos adicionales mencionados. De este modo, la coordinación puede interpretarse como parte de las actividades del proyecto y no solo como costos de transacción que reducen la eficiencia. La consecución de los productos (*outputs*) también debe ponerse en relación con el empleo de los recursos, a menudo bajos, en las medidas de CTr. En este contexto, la eficiencia de las medidas debe valorarse de manera más positiva que su eficacia.

En resumen, hay indicaciones claras de que la CTr también puede hacer contribuciones a los objetivos de la política de desarrollo, especialmente si se beneficia de la experticia de los diversos socios involucrados en las intervenciones. Debido a limitaciones de recursos y a otros desafíos en la concepción y ejecución, las medidas de CTr a menudo no aprovechan este potencial y presentan una eficacia y una sostenibilidad insuficientes en lo que respecta a los impactos de desarrollo en el país receptor. Las fortalezas de la CTr a nivel de las medidas de desarrollo concretas surgen principalmente de aspectos específicos como el aprendizaje conjunto y mutuo y la mejora de la cooperación entre los actores. Estos beneficios adicionales condicionan y justifican hasta cierto grado el esfuerzo de coordinación relativamente elevado, ya que la coordinación forma parte del aprendizaje y la cooperación.

A pesar de los resultados heterogéneos en cuanto a los efectos, la sostenibilidad y la eficiencia de la CTr, los actores entrevistados en todos los roles llegan a una valoración predominantemente positiva de la CTr como medio para ejecutar intervenciones de desarrollo y generar impactos. El hecho de que las medidas de CTr no siempre estén vinculadas a las prioridades y programas de la cooperación alemana bilateral trae consigo las desventajas descritas anteriormente, pero tiene la ventaja de que las medidas de desarrollo se pueden emplear de manera muy flexible. Se pueden emplear, por un lado, como pequeños proyectos piloto para probar nuevos enfoques o, por otro, para replicar experiencias de la cooperación bilateral al desarrollo. Además, en ocasiones se destacan positivamente los efectos en relación con el bajo empleo de fondos. En general, tanto representantes de la cooperación alemana como de los oferentes del Sur observaron que, debido a las ventajas mencionadas, la CTr debería considerarse como complementaria a la cooperación bilateral al desarrollo y que representa un buen suplemento de esta. Las personas alemanas entrevistadas

en América Latina y el Caribe y, en cierta medida, también en Asia señalaron sobre todo los aspectos positivos a nivel de las intervenciones de desarrollo y la complementariedad de la CTr con las actividades bilaterales. Las personas entrevistadas en África se enfocaron algo más en aspectos generales, como la combinación de experticias y la creación de redes. Los receptores en todas las regiones apuntaron especialmente las ventajas en el plano de las medidas de desarrollo.

5.3.2 Factores de éxito

Además de los objetivos de la CTr desde la perspectiva de los diferentes roles y del logro de los objetivos, la evaluación analizó los datos según los factores para una ejecución exitosa, o no exitosa, de la CTr e incluyó este aspecto como una pregunta explícita en las entrevistas. Este análisis debe considerarse como un complemento o validación de otros resultados de la evaluación. Por consiguiente, aquí solo se ofrece una breve visión general de los factores de éxito más importantes mencionados por los actores de todos los roles y en todas las regiones. En el resto de capítulos sobre resultados (subcapítulos 5.1 a 5.3.1) se encuentran explicaciones detalladas de los diversos factores. En el anexo 8.7 se brindan tablas detalladas con los factores de éxito mencionados, desglosados por roles y regiones.

El término “cooperación triangular exitosa” no se ha definido específicamente en este contexto, sino que se consideró más bien de manera amplia y general, de modo que el éxito puede referirse tanto a la implementación de los objetivos de la medida como a sus efectos generales. Los factores mencionados pueden, de hecho, haber contribuido al éxito de la medida en cuestión. También se describieron factores que inicialmente no estaban presentes, pero que posteriormente se identificaron como faltantes y se han recomendado para futuras intervenciones de CTr. Cabe destacar aquí que no hay un factor que conduzca al éxito de una medida por sí mismo, sino que siempre hay que tener en cuenta la interacción de varios aspectos en diferentes dimensiones.

El análisis se ve limitado por la restringida comparabilidad de los diferentes roles y regiones. En general, se realizaron significativamente más entrevistas con actores alemanes, incluida la estructura interna alemana (BMZ), que con actores del resto de los roles. El número de entrevistas y las menciones de los factores de éxito también varían entre las regiones debido al diferente número de CTr realizadas: los resultados en África subsahariana son menos significativos debido a que, comparativamente, hubo pocas menciones.

En todos los roles y regiones se observa una vez más la gran diversidad y heterogeneidad de los factores de éxito mencionados. Por eso resulta difícil identificar “los” factores de éxito de “la modalidad de la CTr”. En diferentes contextos pueden ser importantes diferentes factores. En América Latina y el Caribe, entre todos los roles se puede constatar tendencialmente una mayor homogeneidad en las menciones. Esto puede estar relacionado con una mayor, más larga e intensa experiencia con la modalidad en esta región.

Con mucha frecuencia, algunos de los factores señalados se consideran fundamentales para el éxito de una medida de cooperación al desarrollo, independientemente del tipo de cooperación de que se trate, mientras que otros, debido a la forma específica de cooperación en una CTr, obtienen particular importancia o son más o menos “exclusivos de la CTr”.

La alineación es un factor que se menciona recurrentemente en relación con la cooperación al desarrollo, pero que los oferentes del Sur y los receptores consideran especialmente importante para el éxito de la CTr. Describe la orientación de la medida a las demandas del país receptor. Para asegurarla, un paso central es aclarar conjuntamente las demandas del receptor antes del inicio. Estrechamente relacionado con esto, está el factor de la apropiación, que también desempeña, como principio, un papel central en la cooperación al desarrollo y en la CSS. En la CTr, este principio cobra igualmente un significado destacado, en función de la pretendida participación activa tanto del oferente del Sur como del receptor. Para la evaluación, la apropiación se dividió en dos aspectos. Por un lado, se refiere al interés e implicación de todos los actores a nivel de la ejecución y, al igual que el segundo aspecto, especialmente los oferentes del Sur y la CD alemana lo destacaron como factor de éxito. Por otro lado, el “respaldo político” debe entenderse como apropiación a nivel político, de las instituciones políticas o de los responsables de la toma de decisiones. Dado que la CTr aún no se ha establecido internacionalmente como una modalidad empleada con regularidad, la toma de

conciencia en el plano político y el apoyo resultante representan un primer paso fundamental hacia una mayor aplicación.

Llama la atención que las personas entrevistadas de la CD alemana consideraban la horizontalidad, en tanto uno de los principios centrales subyacentes de la CTr, como muy importante, mientras que otros actores la mencionaron solo de manera muy limitada. Los resultados sobre la horizontalidad de las medidas de CTr se encuentran en el capítulo 5.2.4.

Otros factores se sitúan sobre todo en el plano de la ejecución. Aquí se incluyen la definición de roles, la buena coordinación, las competencias de las organizaciones ejecutoras y la realización de talleres. La definición de roles se refiere al establecimiento de una comprensión común de las funciones y aportes de los diversos actores en una CTr, así como a la claridad en las responsabilidades. Los actores alemanes lo mencionaron, con diferencia, como el factor más importante, pero también personas que asumen los otros roles lo consideran un elemento central. La coordinación y las competencias de las organizaciones ejecutoras pueden considerarse conjuntamente. La coordinación designa la articulación y concertación de tareas, procesos y responsabilidades entre los socios del proyecto, lo que facilita la implementación de la medida. Personas entrevistadas de todos los roles estiman que un importante factor de éxito es que las organizaciones ejecutoras dispongan de amplias competencias en la gestión de proyectos, es decir, en la coordinación, la administración y el MyE, y que incorporen esas competencias en las intervenciones. Estas competencias también incluyen la experiencia general en cooperación al desarrollo del personal de la GIZ y el PTB. Los oferentes del Sur, y especialmente los receptores, señalaron la realización de talleres como un aspecto central. El monitoreo y la evaluación como un factor en la ejecución adicional solo fue destacado por los oferentes del Sur.

Además de los principios y factores relacionados con la ejecución, las especificidades de la CTr y los aspectos interculturales constituyen otro grupo importante de factores de éxito. A este respecto, se mencionaron una misma lengua, un desarrollo socioeconómico similar y una cultura común (entre el oferente del Sur y el receptor), así como la confianza (que potencialmente resulta de los factores anteriores). Estos factores (dependiendo del rol asumido) se subrayaron con mayor o menor frecuencia, curiosamente en especial por parte de los actores alemanes, mientras que los actores de los otros dos roles solo los mencionaron ocasionalmente. Incluso en América Latina y el Caribe, en cuanto región con una mayor homogeneidad cultural que las otras dos, los oferentes del Sur y los receptores consideraban más importantes los principios de cooperación y los factores relacionados con la ejecución.

Finalmente hay que mencionar la flexibilidad, que, en cierta medida, puede ser interpretada como un factor específico de la CTr. La flexibilidad que es posible en la CTr se indicaba a menudo como una gran ventaja en comparación con las intervenciones bilaterales. En las medidas mismas se define a través de procesos dinámicos de adaptación, por ejemplo, de los objetivos o actividades. En cuanto a la modalidad, se expresa a través de un número variable de actores, flexibilidad en cuanto a la región y los sectores de intervención, así como mediante una transferencia flexible de tareas al resto de los socios en caso de dificultades financieras o políticas.

Desde el lado alemán, las organizaciones ejecutoras identifican factores de éxito a nivel de medidas y de la modalidad, mientras que las personas entrevistadas del BMZ los identifican, sobre todo, en la modalidad; estas últimas citaron en particular el respaldo político y la vinculación de la CTr con los programas bilaterales. Además, la GIZ ve en sus propias contribuciones a la CTr un importante factor de éxito. A este respecto, la gestión del proyecto se sitúa en un primer plano.

Por último, como un factor de fracaso mencionado explícitamente que no resulta del incumplimiento de un factor de éxito, debe señalarse la fluctuación de personal. La CD alemana y los oferentes del Sur mencionaron especialmente este aspecto. La fluctuación de personal a veces puede tener una influencia considerable en el transcurso de la medida, llegando a generar cambios a nivel de objetivos. En el subcapítulo 5.3.1 se analizan con más detalle las repercusiones de los recursos de personal en los efectos.

5.4 Diferencias regionales en la concepción y ejecución de la cooperación triangular

Recuadro 8 Principales resultados – Diferencias regionales de la cooperación triangular

Desde la perspectiva de la cooperación alemana al desarrollo, América Latina y el Caribe son los pioneros respecto a la comprensión y aplicación de la CTr. El Fondo LAC gestiona el 45 % del total del portafolio examinado del BMZ en CTr, establece estándares y promueve con éxito la difusión de la modalidad. Consiguientemente, un número por encima del promedio de oferentes del Sur, actores duales y receptores comprometidos, que en el futuro quieren también convertirse en oferentes del Sur, ejecutan medidas de CTr en esta región.

En el Sudeste Asiático (como anteriormente en Sudáfrica), la implicación en la CTr depende casi exclusivamente de fondos bilaterales de la cooperación alemana con oferentes del Sur. Mientras que los oferentes del Sur muestran un gran interés en la CTr, los receptores son indiferentes a la modalidad. Su principal preocupación es continuar recibiendo cooperación y avanzar en su desarrollo.

El BMZ no está fomentando actualmente ninguna medida de CTr con Sudáfrica. Estas intervenciones debían servir de apoyo al establecimiento de una agencia de cooperación al desarrollo, que se ha retrasado indefinidamente.

En las tres regiones examinadas se observan claras diferencias en las condiciones marco, la configuración y los objetivos de la CTr. A continuación, se comparan los resultados de la CTr en sus diferencias regionales según las dos dimensiones de la evaluación, así como según los roles y los objetivos de los actores.

5.4.1 Motivación y objetivos de los actores

Las muy diferentes condiciones marco a las que está sujeta la CTr en las distintas regiones influyen en la priorización de objetivos e intereses. Así, por ejemplo, en América Latina y el Caribe hay muchos más oferentes del Sur y más receptores emergentes que en otras regiones con intereses más diversos, tanto en lo que se refiere a los intereses programáticos y de contenido como a los políticos y estratégicos. Esto significa que en América Latina y el Caribe hay un amplio rango de posibilidades para utilizar la CTr.

En el Sudeste Asiático, los intereses político-estratégicos, así como los intereses económicos (p.ej., el acceso al mercado africano con el apoyo de intervenciones de CTr intercontinentales) y de política exterior de los oferentes del Sur se sitúan en primer plano. Se valora especialmente a la CD alemana por sus contactos a nivel mundial y su presencia local. Además, los oferentes del Sur del Sudeste Asiático persiguen el objetivo de promover el desarrollo de capacidades con orientación a impactos de sus agencias de cooperación al desarrollo y la visibilidad de sus aportes a los ODS mediante la CTr. Los receptores del Sudeste Asiático se centran sobre todo en su propio desarrollo nacional y en la integración regional.

En África subsahariana, además de implementar el concepto de “país ancla” correspondiente a ese momento con Sudáfrica, único oferente del Sur africano en su portafolio, la cooperación alemana concentró su atención en el establecimiento de la agencia de cooperación al desarrollo SADPA (BMZ, 2004). Esto también incluyó la generación de conocimientos prácticos sobre políticas de desarrollo a través de la CTr. Sin embargo, los intereses eran diferentes (subcapítulo 5.2.1): los actores sudafricanos estaban interesados sobre todo en los recursos financieros de la CD alemana para ampliar el alcance de su cooperación al desarrollo sin tener que aumentar sus propias contribuciones. Se negaron a cualquier tipo de influencia en la configuración de su cooperación al desarrollo, que consideran como parte de la política exterior soberana de Sudáfrica. En cambio, la CD alemana ofreció, entre otras cosas, acompañamiento técnico en la creación de la SADPA y en las intervenciones de CTr complementarias.

5.4.2 Diferencias relacionadas con la modalidad en las regiones

Valoración de la modalidad por parte de los actores involucrados

En América Latina y el Caribe, los oferentes del Sur y los receptores valoran mayoritariamente de modo positivo la CTr como modalidad. La ven como una forma de cooperación internacional relevante para el futuro que contribuye positivamente a la integración regional, la transferencia de conocimiento y la Agenda 2030. En el Sudeste Asiático, los oferentes del Sur, en particular, comparten esta apreciación de América Latina y el Caribe. La CTr también se valora como una oportunidad para crear redes y para una cooperación estrecha y de confianza con la CD alemana. Los receptores del Sudeste Asiático son indiferentes a la modalidad o a si las intervenciones de desarrollo se aplican de forma bilateral o triangular, siempre y cuando saquen provecho de ellas. En África subsahariana, las afirmaciones de los actores que asumen los diferentes roles son diversas. La mayoría de los receptores estiman que la cooperación bilateral es más atractiva, entre otras cosas por cierta falta de comprensión de la modalidad de la CTr. Esto contrasta con algunas afirmaciones de los oferentes del Sur y otros receptores, según los cuales un mayor número de socios permite también intercambiar más experiencias y, por lo tanto, encontrar mejores soluciones.

Comprensión de la cooperación triangular entre los actores involucrados

La modalidad de la CTr se entiende de manera diferente en las tres regiones consideradas. Con sus cursos de desarrollo de capacidades humanas, el Fondo LAC promueve con éxito no solo una comprensión común de la modalidad de la CTr, sino también de la implementación de medidas de CTr. Esto último incluye, entre otros, el conocimiento de los procedimientos de solicitud de proyectos y el compromiso propio tanto para los oferentes del Sur como para los receptores. Tal comprensión común no estaba presente en África subsahariana. Sudáfrica vio la CTr principalmente como una fuente de dinero sin obligación financiera propia. Los receptores de la región no conocían los objetivos, el potencial ni los procedimientos de la modalidad, ni el rol de Sudáfrica como oferente del Sur de CTr. En concreto, cuestionaban la necesidad de un oferente del Sur y, en su lugar, preferían la experticia y la financiación directas del donante a través de la cooperación bilateral. Esto también se observa, en parte, en los receptores del Sudeste Asiático. Allí, el desafío radica sobre todo en las diferentes comprensiones de los roles de los actores, especialmente en lo que respecta a las tareas y aportes. También aquí, los receptores muestran dificultades en comprender el rol del oferente del Sur.

Roles

Los actores cumplen sus roles en la CTr según la atribución realizada (subcapítulo 1.2) y, en algunos casos, van más allá (subcapítulo 4.2). A nivel regional, resulta llamativo que únicamente los receptores latinoamericanos afirmen claramente que asumirán la función de oferente del Sur o de un actor dual en el futuro. Esto se ve respaldado por su clasificación como países de renta media (PRM). Esta aspiración se refleja en el hecho de que ponen en valor activamente sus propias capacidades, recursos financieros y experticia al servicio de la CTr. En África subsahariana y, en parte, en el Sudeste Asiático, los receptores están más interesados en el apoyo de la cooperación al desarrollo procedente del exterior y acogen con agrado cualquier contribución al respecto. Los receptores de América Latina y el Caribe eligen de manera más específica la experticia en materia de desarrollo. En Vietnam, se hicieron diferentes afirmaciones: algunos actores particulares –como COMFA– quieren ofrecer sus conocimientos a otros países, pero, por otro lado, les gustaría seguir aprendiendo de los expertos de los países industrializados.

Aportes

- Financiación

En comparación con las otras regiones, los oferentes del Sur y los receptores en América Latina y el Caribe realizan las contribuciones monetarias más altas a las medidas de la CTr de la CD alemana y, en algunos casos, superan el ideal del BMZ de distribución de las contribuciones (véase subcapítulo 3.3). En Asia, los oferentes del Sur contribuyen algo menos y los receptores significativamente menos que los actores latinoamericanos. En África, los oferentes del Sur fueron los que menos contribuyeron en comparación

regional y están muy lejos del objetivo ideal de la CD alemana. Esto probablemente se deba al hecho de que los receptores del África subsahariana, como los del Sudeste Asiático, están sobre todo interesados en la cooperación bilateral al desarrollo. Los contextos regionales desempeñan un papel decisivo, ya que en América Latina y el Caribe la CTr lleva establecida como forma de cooperación durante mucho más tiempo que en las otras dos regiones. Además, las alianzas tienen una tradición más larga en culturas más homogéneas, mientras que Sudáfrica, por su lado, estaba extremadamente aislada regionalmente bajo el régimen del *apartheid*.

La financiación de la CTr por parte de la CD alemana en África subsahariana y el Sudeste Asiático es o ha sido realizada a través de fondos bilaterales, los cuales se registran inicialmente con el oferente del Sur. Por el contrario, en el caso del Fondo LAC se trata de recursos regionales.

- Aportes en especie

En todas las regiones, los receptores hacen sobre todo aportes en especie en forma de apoyo logístico o dotación de personal. Los aportes en especie de los oferentes del Sur varían entre las regiones. En el caso de Sudáfrica, la provisión del aporte de los socios resultó difícil, ya que hubo desacuerdos sobre lo que le correspondía contribuir en principio a Sudáfrica. En el Sudeste Asiático y en América Latina y el Caribe, estos aportes se concentran principalmente en la dotación de personal.

- Experticia

En todas las regiones, los oferentes del Sur brindan su experticia técnica en términos de contenido y asumen su función en la transferencia de conocimientos. En América Latina y el Caribe, los receptores también contribuyen con experticia técnica a la CTr. De este modo, tiene lugar el aprendizaje entre pares (*peer learning*). Adicionalmente, en todas las regiones resulta esencial el respectivo conocimiento del contexto del receptor. Es por eso que la articulación de antemano de las propias demandas es importante y, de hecho, tiene lugar con frecuencia.

Especificidades regionales interculturales

Una de las principales ventajas de la CTr en América Latina y el Caribe reside en que esta región es mucho más homogénea en cuanto al idioma, la historia y la cultura, y que hay una cohesión más estrecha y mayor intercambio entre colegas que entre los países de otras regiones. Esto se puede observar en las conferencias regionales sobre CTr y CSS, que a menudo se caracterizan por tener un carácter muy “familiar”. En Asia, estas son más distantes y formales. El Sudeste Asiático es mucho más heterogéneo. Existen obstáculos culturales en la coordinación de la CTr, en los diferentes modos de trabajar y en los distintos sistemas políticos, por ejemplo, entre Tailandia y Vietnam o Indonesia y Myanmar. Para evitar conflictos de antemano, sobre todo Indonesia sigue estrictamente el principio de la CSS de no injerencia en los asuntos políticos de otros países. Algunos actores valoran estos desafíos positivamente, ya que estimulan la creatividad. En el Sudeste Asiático y África subsahariana, las barreras lingüísticas constituyen un reto intercultural adicional. Según afirmaban algunos de los actores involucrados, Sudáfrica no puede actuar como intermediario estructural o cultural en la región. No conoce muchos de los contextos de otros países africanos y ha experimentado un desarrollo diferente. Al establecer su sistema político, Sudáfrica enfrentó desafíos distintos a los de la mayoría del resto de Estados del África subsahariana, que tuvieron que independizarse de sistemas coloniales externos (Clements, 2018). Los actores de Tanzania, sin embargo, perciben que las diferencias culturales con Alemania son aún mayores y reconocen a Sudáfrica como intermediario cultural.

La CTr intercontinental presenta desafíos especiales, sobre todo debido a la distancia geográfica. El idioma y las diferencias culturales se valoran de forma diferente: entre Brasil y los países lusófonos de África, estas no son tan pronunciadas como, por ejemplo, entre Costa Rica y Túnez.

Aplicación de la modalidad

Sobre la base de muchos años de experiencia y un continuo desarrollo, el Fondo LAC ofrece estructuras y criterios claros en los procedimientos de las intervenciones de la CTr, brindando al mismo tiempo flexibilidad sectorial. De este modo, el Fondo LAC ha definido estándares respecto a la definición de roles, las solicitudes de proyectos, los aportes propios de los socios, el MyE, las competencias del personal y el establecimiento de redes. Los oferentes del Sur y los receptores aprecian mucho todo esto. El Fondo se enfrenta actualmente al desafío de que, si bien el presupuesto sigue siendo el mismo, hay un interés cada vez mayor de los socios hacia la CTr. Las consecuencias son menos presupuesto para más medidas aprobadas o más denegaciones o aplazamientos de posibles medidas. Según las afirmaciones de muchos actores, esto causa cada vez más frustración entre los socios y la búsqueda de otros donantes.

En el Sudeste Asiático, los procesos de estandarización de los procedimientos de la CTr se llevan a cabo de forma bilateral y no son regionalmente uniformes, sino específicos de cada programa o país. En África subsahariana, la estructura de la CTr ha estado también vinculada al programa bilateral del Fondo TriCo. Esto limitó el acceso de los receptores a la modalidad de CTr, la participación en los procedimientos de CTr y el logro de una comprensión común de la misma.

Horizontalidad

Sobre todo los oferentes del Sur en América Latina y el Caribe y el Sudeste Asiático perciben la CTr con más horizontalidad que la cooperación bilateral. Los receptores de ambas regiones, así como los del África subsahariana, comparten también esta percepción, pero también ven restricciones de horizontalidad que dependen de las personas y las medidas, por ejemplo, a través de la actitud vertical de algunos empleados de los respectivos oferentes del Sur.

5.4.3 Diferencias en las dimensiones de efecto

Alianzas, cooperación Sur-Sur y desarrollo regional

En América Latina y el Caribe existen ya diversas alianzas regionales, a menudo informales, entre Estados que la CTr fomenta en el marco de la cooperación formal de las intervenciones y, en algunos casos, se amplían mediante cooperaciones económicas. Estas incluyen la CTr intercontinental, que hasta ahora solo se ha dado con oferentes del Sur de América Latina y el Caribe, especialmente entre Brasil y los países africanos lusófonos. En el Sudeste Asiático se ha logrado cierto éxito en el establecimiento de alianza y redes, especialmente en el plano técnico, por ejemplo, entre universidades del oferente del Sur y el receptor. Al igual que en América Latina y el Caribe, aquí las relaciones de cooperación se seleccionan deliberadamente, pero se concentran en unos pocos socios de cooperación (cf. subcapítulo 3.6). En África subsahariana, debido a la finalización del Fondo TriCo, las alianzas de las pocas medidas de CTr solo se promovieron de manera muy limitada, y no se identificaron nuevas relaciones de cooperación.

Visibilidad

En América Latina y el Caribe, debido al número desproporcionadamente mayor de intervenciones de CTr y a su mayor duración, se consigue una mayor visibilidad regional de los actores y de la modalidad CTr que en las otras regiones. Esto también se debe al hecho de que la CTr es conceptualmente diferente en América Latina y el Caribe. Por un lado, los proyectos bilaterales de cooperación exitosos se retoman como medidas de CTr en terceros países con mucha más frecuencia que en otras regiones y, por otro lado, tanto los actores como la CTr reciben un apoyo más sistemático de la CD alemana, especialmente a través del tercer campo de acción del Fondo LAC. En el Sudeste Asiático, la CTr está recibiendo una gran atención política, sobre todo debido al gran interés de los oferentes del Sur por esta modalidad.

Estructuras de cooperación al desarrollo

El objetivo de la CD alemana de fortalecer las capacidades de los oferentes del Sur y de generar experiencia en la práctica de la cooperación al desarrollo a través de la CTr se ha logrado ampliamente en América Latina y el Caribe, gracias al gran número de intervenciones de CTr, al compromiso de muchos años de los actores

y al fomento estructural mediante el Fondo LAC. También en el Sudeste Asiático se han logrado éxitos a este respecto, especialmente en lo relativo al desarrollo de experticia en la aplicación de la cooperación al desarrollo.

En Sudáfrica, la CD alemana también quería generar experticia en cooperación al desarrollo mediante la CTr como un programa complementario para promover el establecimiento de la agencia sudafricana de desarrollo, SADPA. Ahora bien, debido a los cambios en las prioridades políticas de Sudáfrica, a las crecientes dificultades de coordinación interna y a las controversias sobre las responsabilidades, la SADPA aún no se ha establecido (*cf.* subcapítulo 5.2.1). La CD alemana cerró en 2015 el Fondo TriCo. Otros donantes tradicionales también retiraron su apoyo a la agencia sudafricana de cooperación al desarrollo. Además, el proceso de establecimiento de esta dependía en gran medida, en el lado sudafricano, de personas concretas y apenas estaba anclado institucionalmente. Cuando la persona responsable ya no estuvo disponible, se produjeron retrasos. En general, la parte sudafricana se enfocó en aspectos como el apoyo financiero a su propia cooperación al desarrollo y en atender sus propios motivos económicos. El Fondo TriCo tuvo serios problemas desde el principio debido a apreciaciones erróneas, malentendidos, inconsistencias de dirección y errores conceptuales. Los primeros proyectos fueron anunciados en un periódico nacional y luego se adjudicaron sin prestar atención a las demandas de los receptores o a las urgencias. A diferencia de otras regiones, la selección y gestión de los proyectos se llevó a cabo con relativa paridad entre la CD alemana y la parte sudafricana, pero sin involucrar a los receptores. Adicionalmente, la designación del programa bilateral como “fondo” suscitó expectativas de que se trataba de una fuente de financiación accesible. Todo ello llevó a la presentación de solicitudes de una multitud de organizaciones, a menudo organizaciones no gubernamentales, asociaciones e instituciones sudafricanas que ni estaban vinculadas a la SADPA ni podían asumir la función de receptor, y que estaban más interesadas en los recursos financieros que en los objetivos de desarrollo. Ya de por sí la tramitación de las numerosas solicitudes paralizó considerablemente el programa. A raíz de esta experiencia, se cambió el procedimiento, el Fondo pasó a llamarse “Programa” y se concentró más en apoyar la agencia que se iba a crear, la SADPA. Sin embargo, la CD alemana siguió siendo muy optimista en cuanto a los procesos de establecimiento de la SADPA y la importancia del Fondo TriCo/Programa TriCo para Sudáfrica. Persistía, sin embargo, la falta de eficiencia, en particular en lo relativo al manejo del tiempo y a la toma de decisiones en la gestión conjunta del programa.

5.5 Resultados según los criterios del CAD y los principios de la CSS

Criterios del CAD

Pertinencia	<p>La CTr como modalidad, especialmente como parte integrante del ODS 17, es un medio pertinente para implementar la Agenda 2030.</p> <p>En la dimensión político-estratégica, la prioridad es la relación de cooperación con los oferentes del Sur. Además de la relación entre la cooperación alemana al desarrollo y los oferentes del Sur, también es importante la relación de cooperación Sur-Sur entre los oferentes del Sur y los receptores. La CTr es una modalidad pertinente para la promoción de las relaciones de cooperación antes mencionadas.</p> <p>En la aplicación de la modalidad se da menor prioridad a la dimensión programática y de contenido, por lo que la CTr suele centrarse menos en los desafíos de desarrollo prioritarios de los receptores. Sin embargo, en las intervenciones existe una alineación mayoritaria con las prioridades nacionales de los receptores.</p>
-------------	---

Eficacia	<p>En la dimensión político-estratégica y respecto a las especificidades de la CTr (aprendizaje y principios de cooperación), los objetivos de la cooperación alemana al desarrollo —como el aprendizaje mutuo o la promoción de relaciones de cooperación— se logran principalmente en América Latina y el Caribe. En el Sudeste Asiático se han alcanzado en gran medida, mientras que en África subsahariana no se han logrado los objetivos.</p> <p>En la dimensión programática y de contenido, los productos (<i>outputs</i>) se logran en gran parte en las medidas; los aportes a los efectos directos (<i>outcomes</i>) son, sin embargo, escasos.</p> <p>En el contexto de una sobrecarga de objetivos, no todos los objetivos se logran en igual grado.</p>
Eficiencia	<p>En términos absolutos, se utilizan pocos recursos financieros. No obstante, con poco esfuerzo se logran relativamente muchos objetivos en la dimensión político-estratégica.</p> <p>La gran demanda de coordinación lleva a que los costos de transacción sean relativamente altos, especialmente al inicio de una medida de CTr, lo que repercute negativamente en la eficiencia de las medidas. Sin embargo, los elevados costos de transacción deben valorarse frente a los beneficios específicos de la CTr, como el aprendizaje y las relaciones de cooperación, que idealmente se suman a los efectos directos de la medida. En consecuencia, cierto esfuerzo adicional está justificado o bien representa un elemento constitutivo lógico de las intervenciones para lograr los beneficios específicos de la CTr.</p> <p>Además, las limitaciones de la eficacia de las medidas de CTr deben valorarse en un contexto en el que en muchos casos se emplean pocos recursos. La eficiencia de la CTr suele ser más positiva que su eficacia.</p>
Impacto	<p>La modalidad de la CTr, que se manifiesta en medidas individuales, tiene un volumen demasiado pequeño para contribuir a nivel de impactos. La brecha de atribución es grande y solo hay indicaciones ocasionales de impactos. En la dimensión político-estratégica, se realizan contribuciones, p. ej., al establecimiento de alianzas mundiales para el desarrollo mediante relaciones de cooperación consolidadas con México.</p> <p>Sin embargo, no ha sido posible constatar de manera plausible si los productos (<i>outputs</i>) de la medida contribuyen a alcanzar los efectos de desarrollo a mediano y largo plazo (nivel de efectos directos –<i>outcome</i>– e impactos –<i>impact</i>– ni de qué manera. Los efectos a largo plazo que van más allá de los efectos directos de desarrollo se pueden observar, sobre todo, en el aprendizaje conjunto y en el establecimiento y la intensificación de relaciones de cooperación.</p>
Sostenibilidad	<p>En la dimensión político-estratégica, la sostenibilidad se verifica parcialmente. Esto puede observarse, por ejemplo, en la intensificación de las relaciones de cooperación mediante medidas continuas entre los mismos actores.</p> <p>Del mismo modo que los efectos, la sostenibilidad de las medidas de CTr es en gran parte insatisfactoria. La frecuente ausencia de vinculación con temas bilaterales y la planificación <i>ad hoc</i> pueden considerarse como razones de que no se planifique un proceso de seguimiento una vez finalizado el proyecto y, por lo tanto, no se planifique el uso sostenible de los resultados.</p>

Principios de cooperación Sur-Sur

Horizontalidad	<p>La horizontalidad se logra principalmente entre los oferentes del Sur y la cooperación alemana al desarrollo. La relación con el receptor está más caracterizada por la verticalidad.</p> <p>La horizontalidad no es sistemáticamente considerada en las medidas de desarrollo y, por lo tanto, depende de las personas involucradas y de la conformación de la intervención respectiva. En consecuencia, la horizontalidad solo está parcialmente presente en la CTr de la cooperación alemana al desarrollo.</p>
Beneficio mutuo	<p>El beneficio mutuo está presente en la CTr y cada uno de actores que desempeñan los diferentes roles involucrados obtiene su beneficio principal de un ámbito diferente. El beneficio para la cooperación alemana y para los oferentes del Sur se sitúa primordialmente en la dimensión político-estratégica. Con la modalidad de la CTr es posible seguir cooperando entre sí en materia de desarrollo después de la llamada graduación de la Ayuda Oficial al Desarrollo y, así, consolidar las alianzas. En la dimensión programática y de contenido, los beneficios se logran en primer lugar a través del intercambio de experiencias y del aprendizaje mutuo. En términos de contenido y metodología, son principalmente los receptores y los oferentes del Sur quienes aprenden. De las experticias complementarias entre sí de los actores de los tres roles, se obtiene, además, un valor agregado de desarrollo.</p>
Orientación a la demanda	<p>Formalmente, la orientación a la demanda se da cuando el receptor envía una solicitud de proyecto al donante o al oferente del Sur. De hecho, son en muchos casos la cooperación alemana al desarrollo y/o los oferentes del Sur quienes inician las medidas de desarrollo, especialmente en África subsahariana y el Sudeste Asiático. Esto es menos común en América Latina y el Caribe. Sin embargo, para implementar medidas exitosas que se adapten a las demandas reales lo que resulta decisivo, más que la orientación formal a la demanda, es la participación de los receptores en la CTr.</p>
Apropiación	<p>Hay indicaciones de que existen diferentes grados de apropiación entre los receptores en las distintas regiones. En América Latina y el Caribe, los receptores son muy activos y se focalizan en el beneficio que obtienen de la CTr, tanto en la dimensión político-estratégica como en la dimensión programática y de contenido. Esto lleva a una mayor apropiación y esta se promueve principalmente a través de una cooperación participativa y, a veces, horizontal. En cambio, en el Sudeste Asiático y África subsahariana, la mayoría de los receptores son indiferentes a la modalidad. No obstante, existe un alto grado de apropiación de las medidas en la dimensión programática y de contenido. Muchos oferentes del Sur cuentan con un fuerte respaldo político y, por lo tanto, un alto grado de apropiación de la CTr. Esto se refiere en primer lugar a la dimensión político-estratégica, pero también hay indicaciones de apropiación en la dimensión programática y de contenido.</p> <p>En la cooperación alemana al desarrollo, el grado de conocimiento sobre la modalidad es bajo y la configuración de las medidas heterogénea. En consecuencia, la apropiación en la dimensión programática y de contenido depende de las personas y está supeditada a la configuración de la medida y, por lo tanto, se da parcialmente.</p>

6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La cooperación triangular (CTr) ha cobrado mayor importancia internacional en las últimas décadas. Al menos a partir de la Segunda Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la Cooperación Sur-Sur (PABA+40), celebrada en marzo de 2019²⁴, que subrayó esta importancia, es previsible que continúe este desarrollo. Si bien en un principio la atención se centró más en mejorar la eficacia de las intervenciones de desarrollo en el país receptor a través de las contribuciones del oferente del Sur, en los últimos años se está utilizando cada vez más a la CTr para abordar conjuntamente los desafíos globales del desarrollo. Además de los donantes tradicionales del CAD, un creciente número de países emergentes, pero también países en desarrollo, están dispuestos a asumir mayor responsabilidad en su región y a nivel global. En este contexto, a la CTr se le atribuye un gran potencial para promover cooperaciones internacionales y fortalecer el aprendizaje mutuo, pero también para mejorar la eficacia de las medidas de desarrollo. La cooperación triangular se mencionan, consiguientemente, de forma cada vez más explícita en los documentos internacionales como una importante modalidad de política de desarrollo, recientemente en la Agenda 2030 y en el documento final de la conferencia PABA+40 (UN, 2019).

La cooperación alemana al desarrollo es internacionalmente reconocida como pionera en la aplicación de la CTr. Sin embargo, hasta ahora la CTr solo ha tenido un papel marginal en la cooperación alemana. Tal aplicación discreta se debe, en gran parte, a la falta de conocimiento sobre el potencial de la CTr y a la indecisión resultante de los actores alemanes. De hecho, hasta la fecha apenas hay estudios basados en evidencias ni sobre los beneficios específicos de la CTr ni sobre los efectos de la CTr en las dos dimensiones. Las pocas publicaciones existentes se ocupan sobre todo del potencial de la CTr o se basan en pruebas anecdóticas. El objetivo de esta evaluación, por consiguiente, es determinar, a través de un análisis exhaustivo del portafolio alemán de CTr entre 2006 y 2018, en qué medida se han alcanzado los objetivos y las expectativas de los actores involucrados en la CTr, especialmente de la cooperación alemana, y qué efectos se han logrado y se pueden lograr en la dimensión político-estratégica y en la dimensión programática y de contenido.

Los distintos objetivos y expectativas que todos los actores (donantes, oferentes del Sur, receptores) vinculan con la modalidad de la CTr en la cooperación alemana se alcanzan en diferente grado en las tres regiones examinadas: América Latina y el Caribe, África subsahariana y el Sudeste Asiático. Se han creado o consolidado algunas relaciones de cooperación, se ha promovido la cooperación Sur-Sur, se han reforzado las estructuras de cooperación al desarrollo y se ha contribuido a la implementación de la Agenda 2030 (especialmente a las alianzas para el desarrollo previstas en el ODS 17). La CTr también está ganando visibilidad internacional como modalidad de cooperación al desarrollo. Sin embargo, los efectos y la sostenibilidad de las medidas en la dimensión programática y de contenido son relativamente bajos.

La evaluación corrobora, por consiguiente, el potencial de la modalidad de la CTr para lograr impactos a largo plazo en la dimensión político-estratégica. En la práctica esto concuerda en gran medida con los objetivos de los actores, cuya principal motivación para utilizar la CTr es alcanzar objetivos políticos y estratégicos. Para la cooperación alemana al desarrollo y para una gran parte de los oferentes del Sur, el centro de atención se sitúa en su relación mutua y en el fortalecimiento del oferente del Sur en su nuevo rol de copartícipe activo en la cooperación al desarrollo. Para la consecución de objetivos político-estratégicos, la CTr representa, bajo determinadas condiciones, una modalidad adecuada, aunque se debería mejorar aún más. Los objetivos en esta dimensión a menudo afectan otras áreas de la política exterior. La evaluación no puede afirmar de manera concluyente si estos objetivos siguen siendo responsabilidad exclusiva del Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ) o, en su caso, si deben atenderse en coordinación con otros ministerios del Gobierno Federal o si se encuentran enteramente bajo su responsabilidad.

A la hora de brindar aportes a largo plazo y de modo sostenible a los objetivos de las políticas de desarrollo en la dimensión programática y de contenido, más allá de los objetivos directos de las medidas, la CTr en su

²⁴ La Conferencia PABA+40 es la Segunda Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la Cooperación Sur-Sur, 40 años después de la aprobación del Plan de Acción de Buenos Aires para Promover y Realizar la Cooperación Técnica entre los Países en Desarrollo en 1978 (<https://www.unsouthsouth.org/bapa40>).

configuración actual en la cooperación alemana al desarrollo, solo es adecuada de manera limitada. En la actualidad es difícil explicar cómo los resultados de las medidas, en su gran mayoría pequeñas, contribuyen a los objetivos generales de desarrollo. Sin embargo, los aportes varían considerablemente y dependen del respectivo contexto del proyecto y del país. Esto indica que, si la CTr se aplica con una mayor orientación a impactos, sus fortalezas respecto a la consecución de objetivos de la política de desarrollo podrían ser mejor aprovechados de lo que lo han sido hasta ahora. Resulta necesario reforzar la dimensión programática y de contenido en la configuración de la CTr, ya que, en el contexto de los objetivos de la cooperación alemana y de su compromiso de aplicar la Agenda de Eficacia de la Ayuda (*Aid Effectiveness Agenda*), un enfoque excesivamente unilateral en los objetivos políticos y estratégicos no puede considerarse satisfactorio. La vía indirecta de impacto, a través del establecimiento de cooperaciones y el fortalecimiento de los oferentes del Sur, que, en última instancia, debería también traducirse en mejoras para los grupos destinatarios en los países receptores, no resulta suficiente.

Un uso más efectivo y eficiente de la modalidad en ambas dimensiones en la cooperación alemana al desarrollo encara tres desafíos fundamentales:

1. Dentro de la cooperación alemana al desarrollo no existe una comprensión común de la modalidad de la CTr y de su aplicación. En consecuencia, los objetivos del documento de estrategia de cooperación Triangular del BMZ no se persiguen ni sistemática ni estratégicamente, y el uso de la CTr en la práctica es muy heterogéneo. El foco de atención de una CTr varía entre la dimensión político-estratégica y la dimensión programática y de contenido, según la región y según otras condiciones contextuales. Dentro de estas dimensiones han surgido también muchos enfoques diferentes respecto a la CTr. Esta flexibilidad es una de las fortalezas de la modalidad, pero también implica que apenas existen procedimientos estándar para la ejecución de la CTr y que su configuración concreta tiene que ser negociada caso por caso de nuevo. La ausencia de un enfoque estratégico y de una comprensión común puede tener repercusiones negativas en una implementación conjunta de las medidas de CTr orientada a impactos.
2. El BMZ no dispone de suficiente información relevante respecto a las medidas en curso y las concluidas como para poder coordinar la modalidad del modo que exige la aplicación estratégica de la CTr. Esto dificulta la orientación del portafolio en su conjunto a la consecución de los objetivos estratégicos del BMZ. No se dispone de indicadores para medir el logro de los objetivos estratégicos ni de un sistema de monitoreo general para registrar y evaluar las medidas de CTr en lo que respecta a su contribución a los objetivos estratégicos de la modalidad; por consiguiente, la generación de experiencias de aprendizaje y la difusión de las mismas solo es posible en un grado limitado.
3. La CTr generalmente no suele ejecutarse de manera sistemática y con orientación a impactos, ya que no se dispone de suficientes recursos financieros y humanos para ello. La coordinación de la modalidad carece de sistemas de gestión de información y de conocimiento y faltan recursos humanos para evaluar y procesar las experiencias adquiridas y ponerlas de nuevo a disposición del sistema de cooperación al desarrollo. En el nivel de ejecución, la escasa asignación de recursos repercute negativamente en la eficacia y la sostenibilidad de las medidas.

Sin embargo, para lograr brindar aportes sustanciales a los objetivos planteados en el marco de la CTr, y en vista de los limitados efectos constatados de la modalidad en ambas dimensiones, resulta necesario aumentar sustancialmente la eficacia y la eficiencia de la CTr. De lo contrario, la modalidad estará muy lejos de alcanzar su potencial, especialmente en lo que respecta a sus impactos de desarrollo en los países receptores. La CTr no estaría, entonces, en condiciones de hacer contribuciones significativas y apropiadas para enfrentar los desafíos globales del desarrollo.

Esta evaluación ha identificado cinco ámbitos en los que hay potencial para mejorar. Estos deberían aprovecharse para contribuir mediante la CTr con eficacia y eficiencia a los objetivos deseados. El destinatario de las recomendaciones es principalmente el BMZ. En tres áreas señaladas, las recomendaciones están también dirigidas a la *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit*, GIZ (Cooperación alemana al desarrollo) y el *Physikalisch-Technische Bundesanstalt*, PTB (Instituto Nacional de Metrología de Alemania). Cada recomendación se concreta en recomendaciones de implementación.

Estrategia y objetivos de la cooperación triangular

Actualmente, la cooperación alemana al desarrollo vincula una serie de objetivos en las dos dimensiones con la modalidad de la CTr. Algunos de ellos se enumeran explícitamente como objetivos en la estrategia del BMZ, otros solo se mencionan en el contexto o se sugieren implícitamente en el documento. En la ejecución se persiguen también otros objetivos implícitos adicionales. La multiplicidad de objetivos implícitos y explícitos, sin embargo, no aclara qué se debe lograr con la CTr en la cooperación alemana al desarrollo en términos concretos y bajo qué prioridades. Esta falta de claridad repercute, consiguientemente, en la aplicación de la modalidad, que no sigue una dirección estratégica clara. La multiplicidad de objetivos y expectativas es, asimismo, expresión de las distintas comprensiones que tienen los actores del concepto y de la aplicación de la CTr. Así, por ejemplo, la CTr se inicia de modos muy diferentes: como proyecto piloto, como réplica de una experiencia bilateral, como una medida independiente de un sector o como complemento de intervenciones bilaterales. Aunque todos los actores de cada uno de los tres roles están interesados en utilizar la CTr para lograr efectos en ambas dimensiones, especialmente la cooperación alemana y los oferentes del Sur ven como prioritaria la dimensión política y estratégica. Esto está estrechamente relacionado con la dimensión programática y de contenido (subcapítulo 2.1), ya que la ejecución exitosa de las medidas aumenta también las posibilidades de alcanzar efectos político-estratégicos.

Debido a la multiplicidad de objetivos y a la relativa falta de conocimiento, la estrategia del BMZ no puede cumplir con su pretensión de servir como guía orientativa para las organizaciones ejecutoras alemanas (*cf.* BMZ, 2013, p. 3). Adicionalmente, falta el enlace entre la estrategia y su ejecución concreta, lo que plantea un gran desafío para esta última. Dado que los objetivos de las medidas de desarrollo particulares no están muy vinculados a la estrategia y los efectos de la CTr no reciben seguimiento de forma centralizada, las personas e instituciones individuales están en capacidad de ejercer una considerable influencia en la correspondiente configuración de la CTr. Una estrategia clara del BMZ sobre la CTr establecería prioridades en los objetivos y, de este modo, tanto los objetivos explícitos como los hasta ahora implícitos podrían abordarse de manera concreta. Una estrategia clara del BMZ sobre la CTr clarificaría además los objetivos y las expectativas que la cooperación alemana tiene respecto a la modalidad de cara a su presentación externa.

Aunque en el contexto internacional Alemania es considerada pionera en la ejecución de la CTr y recibe una fuerte demanda de la mayoría de los socios, la modalidad se aplica solo de manera vacilante en el sistema alemán de cooperación al desarrollo. La falta de conocimiento y la indecisión probablemente sean los motivos de ello. Así, los fondos para la CTr representan solo el 0,047 % del presupuesto del BMZ. Únicamente los responsables directos de la CTr tienen un conocimiento algo más detallado de la modalidad. Además, la CTr no tiene mucha presencia en la cooperación alemana al desarrollo y, a pesar de su creciente importancia en el escenario internacional, sigue siendo una forma subordinada de cooperación al desarrollo.

Sobre la base del estado de desarrollo económico de un país socio (PRB, PRM, PRA según la clasificación del Banco Mundial)²⁵, el BMZ también clasifica a sus países socios en la CTr (“en el sentido estricto”, BMZ, 2013, p. 4 y s.) en los roles de receptor (PRB y PRM), oferente del Sur (PRB) o donante (PRA). Cada vez hay más países socios que se encuentran en proceso de graduarse en una categoría de país más alta o que se están quedando atrás. En América Latina y el Caribe está aumentando el número de países que ejercen un rol dual en la CTr, lo que en la práctica rompe las categorías formales de los roles. Si bien la elegibilidad de la Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD) debe tenerse en cuenta al seleccionar un país socio, el BMZ podría actuar de manera aún más flexible al clasificar a los países en relación con sus roles en la CTr. El BMZ reconoce constelaciones de roles, como la de dos oferentes del Sur con un donante o la de dos receptores con un donante, como “formas especiales” de CTr (“cooperaciones triangulares en el sentido amplio”, BMZ, 2013, p. 5), pero se concentra en la CTr en el sentido estricto y, a menudo, limita la aplicación flexible de los roles en la práctica. En relación con la consecución de objetivos globales, como el aprendizaje conjunto o el establecimiento o consolidación de relaciones de cooperación estratégicas, la evaluación ve un potencial

²⁵ PRB = País de Renta Baja; PRM = País de Renta Media; PRA = País de Renta Alta (The World Bank Group, s.f.).

aún mayor en la flexibilidad de los roles. Las constelaciones de roles en la CTr, en las que, por ejemplo, los receptores pueden actuar como oferentes del Sur y los llamados “países emergentes” como receptores, deberían determinarse principalmente por el objetivo de la política de desarrollo correspondiente y no por el estatus de desarrollo financiero. El proceso estratégico del BMZ sobre la “Política de desarrollo 2030” (*Entwicklungspolitik 2030*) puede ofrecer oportunidades de flexibilizar más las constelaciones de roles en la CTr.

Recomendación 1: El BMZ debería afinar su estrategia de cooperación triangular y, en este sentido, decidir qué objetivos quiere alcanzar con prioridad mediante la cooperación triangular y en qué dimensión de impacto.

- 1.1 Para ello, el BMZ debería señalar los objetivos prioritarios, que hasta ahora son implícitos, de forma explícita en la estrategia de CTr. Además, el beneficio específico de la modalidad para la consecución de los respectivos objetivos debería presentarse de modo concreto en la estrategia.
- 1.2 El BMZ debería orientar la selección de los países socios según sus objetivos estratégicos. En este sentido, el BMZ debería aprovechar aún más la posibilidad de la aplicación flexible de los roles en la CTr.

Conducción y asesoría estratégicas en la aplicación de la cooperación triangular

La implementación de una estrategia de CTr más precisa de la cooperación alemana necesita la conducción estratégica del BMZ. El uso y la coordinación efectiva y eficiente de la CTr como forma de cooperación requieren, a su vez, conocimiento, comprensión y transparencia entre todos los actores de la cooperación alemana sobre la modalidad y la estrategia. De igual modo se requieren los recursos necesarios para ello y, si fuera el caso, estructuras de CTr específicas.

Considerando que no se dispone de un sistema de gestión del conocimiento estructurado ni de un sistema de monitoreo de la CTr sistemático a nivel de modalidad de cooperación, ni tampoco existe un identificador inequívoco para registrar la CTr en el sistema alemán de cooperación al desarrollo, difícilmente puede alcanzarse la alineación, desde una perspectiva de orientación a resultados, del conjunto del portafolio de la CTr con la consecución de los objetivos estratégicos. No existe una vinculación clara entre la estrategia del BMZ y su implementación real. No hay indicadores para medir el logro de los objetivos estratégicos, ni en las medidas particulares de CTr ni en los programas más generales. Incluso cuando los objetivos (explícitos o implícitos) de las intervenciones específicas de CTr concuerda con los objetivos estratégicos del BMZ, no es posible determinar sistemáticamente en qué medida se está ejecutando la estrategia del BMZ en su conjunto. Este vacío de evidencias plantea un desafío para la orientación estratégica y la coordinación estratégicas de la modalidad. La cooperación alemana al desarrollo ya ha dado los primeros pasos para reducir esta brecha de evidencias: el Fondo LAC, por ejemplo, lleva a cabo evaluaciones de medidas agregadas, y algunas medidas de CTr en América Latina y el Caribe incluyen indicadores de aprendizaje del kit de herramientas de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) para dar seguimiento y evaluar la cooperación triangular (Piefer y Casado-Asensio, 2018). Los oferentes del Sur de Sudeste Asiático también tienen previsto emplear estos indicadores. La sistematización de las experiencias de aprendizaje, incluidas las lecciones aprendidas a nivel regional y mundial, del uso de la modalidad de la CTr a nivel del portafolio general se podría implementar de manera realista, debido a un portafolio alemán relativamente manejable. Un requisito previo para ello es que los actores alemanes de la cooperación al desarrollo tengan una comprensión en común de la CTr, por ejemplo, para identificar y registrar una medida de CTr como tal. Sin embargo, no se dispone de un identificador para ello, de tal modo que no se puede garantizar un cuadro completo de todas las medidas de CTr en el portafolio del BMZ. El portafolio de CTr es, además, muy heterogéneo. Por un lado, esto tiene ventajas en cuanto a la flexibilidad en la aplicación de la CTr, pero, por otro lado, se corre el riesgo de que las medidas de CTr se diseñen arbitrariamente en términos de objetivos y enfoques.

Otro desafío para la aplicación de la modalidad se deriva de su dependencia administrativa de los sistemas bilaterales de los actores. El personal, los recursos financieros, las estructuras, los procedimientos y en parte

los temas de las intervenciones de la CTr provienen generalmente de la cooperación bilateral al desarrollo actual o pasada con Alemania. En términos de eficiencia, por un lado, esto tiene la ventaja de poder aprovechar las estructuras existentes y los procesos establecidos. Por otro lado, provoca al mismo tiempo un aumento del esfuerzo, por ejemplo, en la coordinación de los actores que ejercen los tres roles, así como retrasos en la implementación y, por consiguiente, una pérdida de eficiencia. La ejecución sobre la base de estructuras bilaterales conlleva el peligro de perder de vista la perspectiva internacional de la CTr si los actores piensan mayoritariamente (todavía) en esquemas y relaciones bilaterales. En la cooperación alemana solo el Fondo LAC ofrece un modelo de financiación alternativo: emplea fondos regionales, no asume compromisos bilaterales a través de convenios con países específicos y su personal no depende de estructuras bilaterales.

Recomendación 2: El BMZ debería fortalecer su capacidad de conducción estratégica en lo que respecta a la modalidad de la cooperación triangular.

2.1 Para usar eficazmente la CTr y conducirla estratégicamente, el BMZ debería establecer o mejorar los sistemas de gestión de información y conocimiento, en particular

- generar un identificador de CTr inequívoco y aplicarlo en la cooperación alemana al desarrollo,
- formular indicadores para los objetivos estratégicos, hacerles seguimiento en las medidas de desarrollo y compilarlos y analizarlos mediante un sistema de monitoreo manejable de nivel general,
- sistematizar el portafolio y las lecciones aprendidas con respecto a la modalidad de la CTr.

2.2 El BMZ debería vincular la estrategia y la aplicación de la CTr, asegurándose de que las medidas estén encaminadas a la consecución de los objetivos estratégicos de la modalidad.

2.3 El BMZ debería reforzar la función de coordinación y asesoramiento internos para la CTr, que realiza las tareas mencionadas en 2.1 y 2.2, en continuo intercambio con las divisiones regionales y globales involucradas y garantizar la coherencia con otras formas y estrategias de cooperación al desarrollo. Esto requiere recursos adecuados para la función de coordinación y asesoramiento.

2.4 El BMZ debería examinar si la CTr puede articularse a las estructuras y procesos regionales existentes o, en su caso, si tiene sentido establecer esas estructuras y procesos para aumentar la eficacia y la eficiencia de la modalidad. Al respecto, habría que garantizar la coherencia con el portafolio bilateral. La estructura de financiación del Fondo LAC puede utilizarse como una buena práctica (*good practice*) en este sentido.

Impactos de desarrollo de las medidas de cooperación triangular

La evaluación ha constatado que la mayoría de los actores en los diversos roles de la CTr concentran su atención en lograr efectos en la dimensión político-estratégica. Es aquí donde la CTr tiene mayor potencial para generar impactos. Al mismo tiempo la recopilación de datos ha revelado que en algunos contextos, por ejemplo, entre los receptores en el Sudeste Asiático y África subsahariana, la atención se centra en la consecución de objetivos programáticos y de contenido.

Pese a todos los desafíos que plantea la ejecución de las medidas de CTr examinadas, la evaluación constata el potencial de la modalidad para brindar aportes relevantes en cuanto a impactos de desarrollo en los países receptores. Este potencial se debe, entre otras cosas, a que con el oferente del Sur se dispone de otro socio que puede contribuir con recursos en forma de financiación, experticia y personal para lograr los objetivos de la medida de desarrollo. Sin embargo, este potencial no está siendo plenamente aprovechado en la configuración actual de la CTr en la cooperación alemana al desarrollo. Aunque los objetivos de las medidas se logran en gran parte, los efectos a mediano y largo plazo (nivel de efecto directo –*outcome*– e impacto –*impact*–) y su sostenibilidad se evalúan como poco satisfactorios. Si bien en términos administrativos las intervenciones de CTr dependen en buena parte de los procesos bilaterales, en muchos casos se ejecutan como pequeñas medidas independientes con un presupuesto bajo y recursos de tiempo limitados, por ejemplo, como medidas piloto a corto plazo que solo están parcialmente vinculadas a temas y programas

bilaterales de los países receptores. Además, las medidas rara vez se conciben para lograr efectos duraderos y de amplia escala, por lo que muchas veces no se generan efectos programáticos y de contenido sostenibles. Apenas resulta comprensible cómo se supone que los productos (*outputs*) de las medidas contribuirán a los objetivos generales de desarrollo (nivel de impacto), que se establecen en la teoría de cambio (TdC). La consecución de los productos, así como la falta de aportes satisfactorios a nivel de efecto directo e impacto, deben ponerse en relación con el empleo de recursos a menudo bajo en las intervenciones de CTr. En este contexto, la eficiencia de las medidas debe valorarse de manera más positiva que su eficacia.

Una mayor conexión de la CTr con los temas y contenidos del portafolio bilateral alemán en el país receptor respectivo brindaría la posibilidad de asegurar que las medidas generen efectos más allá de su periodo de ejecución. Garantizaría, además, la coherencia del portafolio alemán de cooperación al desarrollo en los países en cuestión. Esta vinculación puede resultar un enfoque apropiado especialmente para intervenciones de CTr con cierto volumen de recursos. En el caso de medidas de pequeña envergadura, son concebibles otros enfoques que garanticen la sostenibilidad: cuando, por ejemplo, la CTr desencadena desarrollos que uno o más socios del Sur continúan posteriormente sin ninguna contribución alemana adicional.

La posibilidad de establecer conexiones temáticas con el portafolio bilateral no contradice de ninguna manera la recomendación 2.4. Esta atiende de la vinculación con estructuras regionales o su establecimiento y proporciona el marco administrativo de las medidas concretas. El acercamiento al portafolio bilateral, en cambio, se refiere a aspectos de contenido.

Los potencialmente más elevados costos de transacción de la CTr en comparación con otras formas de cooperación se suelen usar como argumento en contra de un mayor uso de la modalidad. A menudo no tiene lugar una reducción de los costos de transacción mediante la estandarización de los procesos de comunicación y coordinación en el marco de las medidas, ya que el tiempo de ejecución y el presupuesto no son suficientes para ello. Los procesos más complejos que resultan de la incorporación de un tercer socio pueden verse como actividades a realizar para lograr los beneficios específicos de la CTr (como el aprendizaje conjunto y mutuo), y no solamente como costos de transacción que reducen la eficiencia.

Además de los efectos de desarrollo, se ha puesto en evidencia que sobre todo el intercambio de experiencias y el aprendizaje mutuo y conjunto resultante, tanto en el plano técnico como en el ámbito de la gestión de proyectos, son beneficios específicos de la CTr. El aprendizaje conjunto y mutuo incluye explícitamente las experiencias de aprendizaje del donante. Sin embargo, se ha demostrado que en el lado alemán el aprendizaje rara vez tiene lugar. El sistema de cooperación alemana al desarrollo asimismo no está orientado a incorporar y procesar sistemáticamente las experiencias de aprendizaje y ponerlas en conjunto a disposición de otros actores de la cooperación alemana al desarrollo. La generación de experiencias de aprendizaje, también para la cooperación alemana, no está anclada como objetivo en las medidas y, de este modo, no se documenta. Esta deficiencia está estrechamente relacionada con la insuficiente gestión de conocimiento de la cooperación alemana respecto a la CTr (véase recomendación 2). Uno de los desafíos es demostrar y comunicar claramente los éxitos y las limitaciones de la CTr en estos ámbitos. No hacerlo tiene como consecuencia que algunos actores de la cooperación alemana no sean conscientes del potencial de la CTr o que estimen que este potencial es bajo.

La insuficiente consideración del aprendizaje mutuo es una de las razones por las que la horizontalidad entre los socios solo se logre parcialmente, a pesar de ser un principio fundamental de la CTr. La horizontalidad es considerada como un importante factor de éxito, especialmente por parte de los actores de la cooperación alemana. La horizontalidad se alcanza principalmente entre la cooperación alemana y los oferentes del Sur, mientras que la relación entre la cooperación alemana y los receptores en muchos casos se caracteriza todavía por la verticalidad. La implicación de los receptores en la CTr puede ser mejor descrita como participación que como horizontalidad.

El hecho de que la CTr, debido a los desafíos descritos anteriormente, no aproveche su potencial de generar efectos en la dimensión programática y de contenido, así como en el ámbito del aprendizaje mutuo y conjunto, puede acabar repercutiendo en la dimensión político-estratégica. Así, las actividades que una vez finalizado el tiempo de ejecución, no se sigan utilizando y se desarrollen más, pueden disminuir las

posibilidades de establecer alianzas a largo plazo entre los actores o entre las instituciones específicas involucradas.

Recomendación 3: EL BMZ y las organizaciones ejecutoras deberían planificar y ejecutar la CTr de manera más estratégica, a fin de utilizar mejor su potencial para lograr impactos de desarrollo a largo plazo y de aprovechar mejor los beneficios específicos de la CTr, como el aprendizaje mutuo y conjunto.

3.1 En el proceso de planificación, los beneficios específicos de la CTr como el fomento del intercambio de experiencias y el aprendizaje mutuo y común, deberían considerarse como objetivos independientes en cada medida, y como tales deberían ser objeto de seguimiento en el sistema de monitoreo y evaluación correspondiente.

3.2 El uso sostenible de los resultados una vez que la medida haya finalizado debería planificarse al inicio de la misma. Este seguimiento ha de identificar claramente qué actores son responsables de la continuación de las actividades y procesos desencadenados con la medida, y con qué recursos cuentan para ello.

3.3 Para mejorar la eficacia y la sostenibilidad, reducir los costos de transacción y por razones de coherencia del portafolio, el contenido de las medidas de la CTr debería vincularse a los programas bilaterales de la cooperación alemana al desarrollo en el respectivo país receptor.

3.4 Para garantizar que las medidas de CTr se diseñen de acuerdo a estas recomendaciones, las mismas deberían planificarse con suficientes recursos financieros y humanos, así como con el tiempo adecuado.

Cooperación con oferentes del Sur

La evaluación ha constatado que para la cooperación alemana, cuando se aplica la modalidad de la CTr, el centro de atención está en la relación entre la cooperación alemana en el rol de donante y el oferente del Sur. La modalidad se utiliza con el fin de que, por un lado, los oferentes del Sur asuman más responsabilidad en la solución de los desafíos regionales y globales y, por otro lado, la cooperación alemana pueda proseguir la relación de cooperación al desarrollo con ellos. Esto es particularmente importante para países que hayan pasado o están pasando por el llamado proceso de graduación de la AOD. La evaluación constata que la modalidad es un medio relevante y adecuado para seguir cooperando con antiguos receptores (de AOD). Esto sucede en una nueva relación como socios más o menos igualitarios. A través de la CTr, por lo tanto, la cooperación alemana está fortaleciendo su relación con países que están ganando importancia en la escena y en los foros internacionales. Esto es importante tanto desde el punto de vista de la política de desarrollo como de la política exterior.

En la cooperación y promoción del oferente del Sur, el énfasis recae en el fortalecimiento de las estructuras de cooperación al desarrollo de ese país. El establecimiento y fortalecimiento de estructuras de la cooperación al desarrollo aporta ventajas, sobre todo, en la coordinación interna de los oferentes del Sur con respecto a sus propios fondos de salida, en la concertación técnica entre instituciones y respecto a las solicitudes externas de posible apoyo en materia de cooperación al desarrollo. Esta promoción no está anclada en las medidas particulares de CTr y, por tanto, no se aborda sistemáticamente. En consecuencia no se logran ni registran sistemáticamente los resultados en el plano de las alianzas estratégicas ni en relación con las estructuras de cooperación al desarrollo con el oferente del Sur. Los efectos que aparecen aquí son secundarios y, por lo tanto, se corre el riesgo de que no se alcancen si cambian las condiciones marco.

La modalidad de la CTr es también una oportunidad adecuada de entablar un diálogo informal con los oferentes del Sur sobre estándares y principios de cooperación. Entre algunos oferentes del Sur y la cooperación alemana al desarrollo, los principios que se persiguen con la CTr son a veces diferentes. Estos principios se derivan de los principios de cooperación Sur-Sur y los principios de la Declaración de París. Con muchos oferentes del Sur, la cooperación alemana, a través de largos años de cooperación (bilateral), ha construido una relación de confianza con los respectivos socios. Por lo tanto, no solo se dispone de

experiencias de cooperación conjunta a través de la CTr. Sobre esta base resulta posible mantener un intercambio explícito sobre principios de cooperación. El hecho de que la diferencia entre los principios no es tan grande se evidencia en la aceptación de la Agenda 2030, con sus ODS y su uso como paraguas integral para la planificación y ejecución de nuevas políticas, tanto por parte de instituciones del “Norte” como del “Sur” (UNOSSC, 2019). Al mismo tiempo, en el marco de la Iniciativa *Global Partnership Initiative on Effective Triangular Cooperation*, GPI-TriCo (Iniciativa de Alianza global para una Cooperación Triangular Eficaz) se elaboraron y adoptaron directrices voluntarias para la aplicación de la CTr (GPI, 2019).

Hay también potencial entre algunos receptores respecto al fortalecimiento de sus estructuras de cooperación al desarrollo. A diferencia de los oferentes del Sur, los receptores no se encuentran en el centro de atención de la cooperación alemana al desarrollo, ni en lo relativo al fortalecimiento de las estructuras de cooperación ni respecto al diálogo sobre estándares y principios. Rara vez son involucrados a nivel estratégico. La evaluación ha mostrado que, especialmente en América Latina y el Caribe, los receptores muy activos y emergentes están avanzando en la dirección de convertirse en oferentes del Sur. En la región hay actores duales, como Perú, que en algunos casos ya está ejecutando intervenciones de CTr como oferente del Sur y no exclusivamente como receptor. En el futuro, pueden y quieren asumir más responsabilidades para enfrentar los desafíos globales.

Recomendación 4: El BMZ y las organizaciones ejecutoras deberían fortalecer sistemáticamente a los oferentes del Sur en su rol de actores activos de la cooperación al desarrollo.

- 4.1 El fortalecimiento de las estructuras de cooperación al desarrollo debería figurar explícitamente como un objetivo en la estrategia de cooperación triangular del BMZ. Además, las organizaciones ejecutoras deberían elaborar indicadores relativos al fortalecimiento de las estructuras de cooperación al desarrollo en cuanto impacto general de la CTr y fijarlos en las medidas específicas de la CTr.
- 4.2 El BMZ debería intensificar el diálogo político con sus socios sobre los principios y estándares de la cooperación al desarrollo en cooperaciones triangulares conjuntas. En la ejecución, las entidades ejecutoras alemanas deberían entablar un intercambio con sus socios sobre estándares y principios y establecerlos cuando se implementen medidas de CTr conjuntas.
- 4.3 El BMZ debería apoyar a los receptores emergentes fortaleciendo sus estructuras de cooperación al desarrollo en el marco de la CTr para que, en el futuro, ellos mismos puedan actuar como oferentes del Sur de cooperación al desarrollo.

Aplicación de la cooperación triangular adaptada al contexto

La CTr se entiende conceptualmente y se ejecuta de manera diferente en las distintas regiones. En estas, los actores, especialmente los receptores, presentan condiciones previas y competencias diferentes para la cooperación bajo la modalidad de la CTr.

En la comparación internacional entre todas las CTr apoyadas por la cooperación alemana sobresale América Latina y el Caribe. Allí, las condiciones marco para la CTr y el Fondo LAC pueden valorarse como favorables. América Latina y el Caribe es un área cultural más homogénea, con retos de desarrollo similares, y la cooperación alemana promueve allí intervenciones de CTr ya desde hace mucho más tiempo y de forma más sistemática que en África subsahariana y el Sudeste Asiático. Hay, por consiguiente, un gran número de actores de CTr que consideran la modalidad como una forma de cooperación al desarrollo relevante para el futuro y que ellos mismos promueven con un alto grado de apropiación. En esta región, la CTr se ha establecido como una forma de cooperación que incluye estándares como el curso de desarrollo de capacidades humanas del Fondo LAC sobre procedimientos y aplicación de la CTr en la cooperación alemana. Gracias a este útil instrumento, los actores de la región comprenden mejor sus roles y conocen mucho mejor tanto el funcionamiento de la CTr como modalidad, especialmente en lo que se refiere a la gestión de proyectos y los métodos de cooperación en la cooperación alemana, como el posible acceso a la financiación. Además, el Fondo LAC promueve muy activamente y con éxito (por ejemplo, mediante

conferencias) la visibilidad tanto de la implicación de los actores en la cooperación al desarrollo como la de temas de la cooperación al desarrollo a nivel internacional. De este modo, los receptores en América Latina y el Caribe están mucho más involucrados en la CTr que los de otras regiones, ya que muchos países de esta región ya están clasificados como países de renta media. El hecho de dotar al Fondo LAC con recursos financieros regionales no vinculados a compromisos bilaterales permite, de igual modo, que todos los roles que intervienen en una CTr no solo conciben e implementen medidas específicas en torno a un contexto y un tema, sino también reunir las competencias e intereses de los países socios de modo más flexible. La conformación del Fondo LAC puede considerarse una buena práctica (*good practice*) para la ejecución de la CTr como modalidad. El Fondo LAC se enfrenta, sin embargo, al desafío creciente de atender una demanda cada vez mayor manteniendo el mismo nivel de financiación de la cooperación alemana.

En el Sudeste Asiático y en África subsahariana los actores, en particular los receptores, entienden y se comprometen mucho menos con la CTr y, por tanto, la apropiación y la horizontalidad son menores. Los receptores se concentran exclusivamente en los objetivos de las medidas de desarrollo y, en su mayoría, prefieren la cooperación bilateral (relación donante-beneficiario). En cuanto a las relaciones de cooperación de igual a igual y la transparencia, se observa que están menos involucrados, lo que les deja mucho menos margen para participar, por ejemplo, en la gestión del presupuesto o en la elaboración y presentación de sus propias propuestas de proyectos. En estas dos regiones, esto último se lleva a cabo en gran medida entre la cooperación alemana y los oferentes del Sur. No existe una oferta de cursos de desarrollo de capacidades humanas sobre CTr ni en el Sudeste Asiático ni en el África subsahariana.

En el Sudeste Asiático la CTr está presente entre los oferentes del Sur y como parte de la estrategia de la ASEAN para reducir las desigualdades en la región. Los oferentes del Sur demandan activamente la CTr porque quieren mostrar que asumen responsabilidad frente a los desafíos globales. La ejecución del portafolio de CTr a través de compromisos bilaterales, sin embargo, representa una limitación de las posibles constelaciones de actores y un cierto riesgo para la ejecución de medidas de CTr, ya que liga los fondos para las intervenciones a los respectivos destinatarios bilaterales. Cambios fundamentales, que afectan al empleo de la CTr –como cambios de gobierno o de prioridades del destinatario bilateral– pueden dar lugar a que no se pueda implementar el portafolio de CTr con este actor, incluido el presupuesto (como en el caso de Sudáfrica). Los fondos regionales ofrecerían mayor flexibilidad en la ejecución.

En el África subsahariana se dependía en gran medida de un solo actor en el rol de oferente del Sur: Sudáfrica. Los supuestos optimistas de la cooperación alemana al desarrollo en relación con el establecimiento de la agencia de cooperación al desarrollo de Sudáfrica (*South African Development Partnership Agency, SADPA*) y con respecto a la importancia del Fondo de Cooperación Trilateral (TriCo) para Sudáfrica, que, por su lado, consideraba la cooperación al desarrollo como una parte soberana de su política exterior, revelan el error de juicio político y estratégico del BMZ respecto al interés de Sudáfrica en la CTr. Debido a la finalización del Fondo TriCo bilateral, actualmente ya no se utiliza en el África subsahariana la modalidad de la CTr.

Recomendación 5: El BMZ y las organizaciones ejecutoras deberían adaptar aún más su compromiso con la cooperación triangular a los contextos específicos de las regiones y los países socios.

- 5.1 El compromiso alemán con la CTr debería adecuarse más estrechamente que hasta ahora a las capacidades y competencias de los respectivos oferentes del Sur y los receptores. En este sentido, antes de una CTr se han de clarificar detalladamente las específicas diferencias regionales y de cada país con respecto a las condiciones marco y a los intereses de los actores que ejercen los tres roles en la CTr y tenerlas en cuenta en la planificación y la ejecución, por ejemplo, mediante análisis extensos de las demandas y los actores involucrados, así como la consideración de las condiciones marco políticas y jurídicas.
- 5.2 Concretamente, para las tres regiones contempladas en la presente evaluación y teniendo en cuenta las estrategias regionales del BMZ, esto significa que

- las experiencias positivas de CTr en América Latina y el Caribe deberían utilizarse y ampliarse aún más y las experiencias de aprendizaje anteriores deberían sistematizarse y ponerse a disposición de otras regiones y medidas de desarrollo, a fin de mejorar la eficacia.
- en el Sudeste Asiático deberían realizarse más cursos de desarrollo de capacidades humanas (similares a los que ofrece el Fondo LAC) para generar una mejor comprensión de la modalidad de la CTr y su potencial entre todos los involucrados y, de este modo, integrar mejor a los receptores también en la concepción y configuración. Asimismo, el BMZ debería examinar el empleo de modelos de financiación alternativos para la cooperación triangular.
- en el África subsahariana se debería examinar si con países distintos a Sudáfrica, o bien en Sudáfrica con otros actores en el rol de oferentes del Sur, se dan las condiciones previas para establecer una comprensión común de la CTr y, cuando proceda, desarrollar medidas piloto específicas de CTr. Solo si se cumplen estas condiciones se debería continuar con la CTr en el África subsahariana.

7. BIBLIOGRAFÍA

- ABC (2019), "Programa de Cooperação Trilateral Brasil-Alemanha. Manual Operacional", Agência Brasileira de Cooperação, Brasília, 2ª Ed.
- Abdenur, A. E. y J. Moura Estevão Marques Da Fonseca (2013), "The North's Growing Role in South-South Cooperation: keeping the foothold", *Third World Quarterly*, Vol. 34, Nro. 8, pp. 1475-1491.
- AGCID (2014), "Chile Como Socio Triangular de Cooperación para el Desarrollo", Agencia Chilena de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Santiago de Chile.
- Altenburg, T. y J. Weikert (2006), "Möglichkeiten und Grenzen entwicklungspolitischer Dreiecks Kooperationen mit Ankerländern", Discussion Paper, Nro. 15/2006, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Bonn.
- Asamblea de la ONU (2009) "Documento final de la Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la Cooperación Sur-Sur celebrada en Nairobi", Nueva York.
- Besharati, N. et al. (2017), "A Monitoring and Evaluation Framework for South-South Cooperation", Working Paper, South African Institute of International Affairs, Johannesburg.
- BMZ (s.f.a), "Grundsatzfrage: Warum brauchen wir Entwicklungspolitik?", <http://www.bmz.de/de/ministerium/ziele/grundsatz/index.html> (consultado el 17.12.2019).
- BMZ (s.f.b), "Wirksamkeit der Zusammenarbeit. Die Erklärung von Paris", <http://www.bmz.de/de/ministerium/ziele/parisagenda/paris/index.html> (consultado el 17.12.2019).
- BMZ (s.f.c), "Haushalt", https://www.bmz.de/de/ministerium/zahlen_fakten/haushalt/index.html (consultado el 17.12.2019).
- BMZ (2004), "Ankerländer – Partner für globale Entwicklung. Ein Positionspapier des BMZ", Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Bonn.
- BMZ (2011), "Human Rights in German Development Policy", Strategy Paper, Nro. 4/2011, Federal Ministry for Economic Cooperation and Development, Bonn/Berlín.
- BMZ (2013), "Cooperaciones triangulares en la cooperación alemana para el desarrollo", Documento de estrategia, Nro. 5/2013s, Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo, Bonn/Berlín.
- BMZ (2015a), "Development cooperation with Global Development Partners. Sharing responsibility – Shaping sustainable development", Strategy Paper, Nro. 4/2015, Federal Ministry for Economic Cooperation and Development, Bonn/Berlín.
- BMZ (2015b), "Shaping the Future with Shared Values and Interests – The BMZ's New Latin America Policy", Strategy Paper, Nro. 8/2015, Federal Ministry for Economic Cooperation and Development, Bonn.
- BMZ (2017a), "Development Policy as Future-Oriented Peace Policy", The German Government's 15th Development Policy Report, Federal Ministry for Economic Cooperation and Development, Bonn.
- BMZ (2017b), "Africa and Europe – A New Partnership for Development, Peace and a Better Future. Cornerstones of a Marshall Plan with Africa", Federal Ministry for Economic Cooperation and Development, Bonn.
- BMZ (2018a), "Entwicklungspolitik ist Zukunftspolitik. Ressortbericht des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) zur Umsetzung der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie und der SDGs", Ressortbericht, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Bonn.
- BMZ (2018b), "DAC-Liste der Entwicklungsländer und -gebiete 2014-2017", https://www.bmz.de/de/zentrales_downloadarchiv/Ministerium/ODA/DAC_Laenderliste_Berichts_jahre_2014_2017.pdf (consultado el 19.02.2018).

- Bracho, G. (2015), "In Search of a Narrative for Southern Providers: The Challenge of the Emerging Economies to the Development Cooperation Agenda", German Development Institute, Bonn.
- BRH (2017), "Bemerkungen Nr. 62 – Entwicklung des Einzelplans 23", Bundesrechnungshof, s.l.
- Clements, P. (2018), "Access to History: South Africa, 1948-94: from apartheid state to «rainbow nation»", Hodder Education, Londres.
- Deutscher Bundestag (2016), "Trilaterale Partnerschaften in der ASEAN-Region stärken – Deutsches Know-how nutzen", Antrag der Fraktionen CDU/CSU und SPD, Deutscher Bundestag, Berlín.
- Eurostat (s.f.), "Glossary: Graduation – official development assistance", Eurostat, s.l.
- Eyben, R. y L. Savage (2013), "Emerging and Submerging Powers: Imagined Geographies in the New Development Partnership at the Busan Fourth High Level Forum", *The Journal of Development Studies*, Vol. 49, Nro. 4, pp. 457-469.
- Fourth High Level Forum on Aid Effectiveness (2011), "Busan High Level Forum on Aid Effectiveness: Proceedings", gehalten auf der Fourth High Level Forum on Aid Effectiveness, Busan.
- GIZ (s.f.), "Fondo regional para la cooperación triangular en América Latina y el Caribe", <https://www.giz.de/en/worldwide/11821.html> (consultado el 12.02.2020).
- Glaser, B. G. y A. L. Strauss (2005), "Grounded theory: Strategien qualitativer Forschung", Huber, Berna, 2ª Ed.
- Gläser, J. y G. Laudel (2010), "Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse als Instrumente rekonstruierender Untersuchungen", Lehrbuch, VS Verlag, Wiesbaden, 4ª Ed.
- Government of Laos (2015), "Vientiane Declaration on Partnership for Effective Development Cooperation (2016-2025)", Vientián.
- GPI (2017), "Concept Note", Global Partnership Initiative, s.l.
- GPI (2019), "Triangular Co-Operation in the era of the 2030 Agenda. Sharing evidence and stories from the field", Global Partnership Initiative, s.l.
- Grobbelaar, N. (2014), "Rising Powers in International Development: the State of the Debate in South Africa", Evidence Report, Nro. 1, Institute of Development Studies, Brighton.
- Gulrajani, N. y L. Swiss (2017), "Why do countries become donors? Assessing the drivers and implications of donor proliferation", Overseas Development Institute, Londres.
- Haas, R. y N.-S. Schulz (2014), "Dreieckskooperationen in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit. Studie im Auftrag des BMZ", Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, s.l.
- Haider, H. (2018), "Donors influencing other donors and development outcomes", K4D Helpdesk Report, Institute for Development Studies, Brighton.
- Hausmann, J. (2014), "Turkey as a Donor Country and Potential Partner in Triangular Cooperation", Discussion Paper, Nro. 14/2014, German Development Institute, Bonn.
- High Level Forum (2005), "Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo y programa de acción de Accra", Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos/Comite de Ayuda al Desarrollo, París.
- Hosono, A. (2016), "Potential and Challenges for Emerging Development Partners: The Case of Indonesia", JICA-RI Working Paper, JICA Research Institute, Tokio.
- Kementerian Luar Negeri (2019), "Peresmian Lembaga Dana Kerja Sama Pembangunan Internasional oleh Pemerintah Indonesia", Indonesia Untuk Dunia, Press Release, <https://kemlu.go.id/porta/id/read/695/berita/peresmian-lembaga-dana-kerja-sama-pembangunan-internasional-oleh-pemerintah-indonesia> (consultado el 12.12.2019).

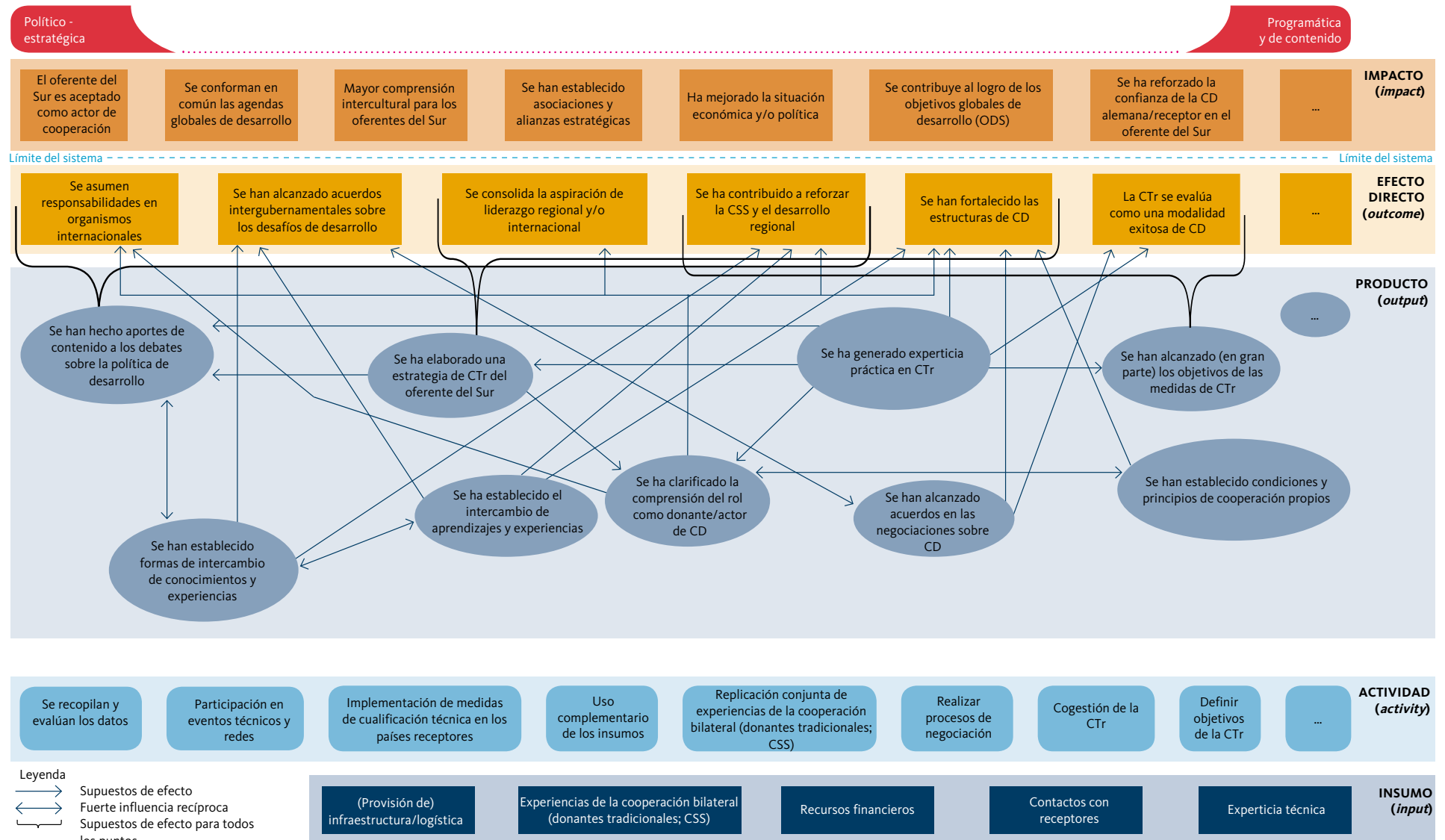
- Kondoh, H. et al. (2010), "Diversity and Transformation of Aid Patterns in Asia's 'Emerging Donors'", JICA-RI Working Paper, JICA Research Institute, Tokio.
- Kuckartz, U. (2016), "Qualitative Inhaltsanalyse. Methoden, Praxis, Computerunterstützung", Beltz Juventa, Weinheim/Basilea, 3ª Ed.
- Langendorf, J. et al. (2012), "Triangular cooperation: A guideline for working in practice, Staatlichkeit und Governance in Transformation", Nomos [et. al.], Baden-Baden, 1ª Ed.
- Lengfelder, C. S. (2016), "Why Triangular Development Cooperation? Germany and the Emerging Powers", German Politics, Vol. 25, Nro. 1, pp. 1-24.
- Mawdsley, E. (2012), "From Recipients to Donors: Emerging Powers and the Changing Development Landscape", Zed Books, Londres.
- Mayring, P. (2002), "Einführung in die qualitative Sozialforschung", Beltz, Weinheim/Basilea, 5ª Ed.
- Mayring, P. (2012), "Analyseverfahren erhobener Daten. Qualitative Inhaltsanalyse", Handbuch Qualitative Sozialforschung. Grundlagen, Konzepte, Methoden und Anwendungen., Weinheim/Basilea, 3ª Ed., pp. 209-212.
- McEwan, C. y E. Mawdsley (2012), "Trilateral Development Cooperation: Power and Politics in Emerging Aid Relationships", Development and Change, Vol. 43, Nro. 6, pp. 1185-1209.
- Nasser, S. (2019), "Statement by Ms. Sahar Nasser, First Secretary at the Mission of the State of Palestine to the UN on Behalf of the Group of 77 and China, Following the Adoption of the Buenos Aires Outcome Document of the Second High-Level UN Conference on South-South Cooperation (BAPA+40)", Nueva York.
- Nomura Research Institute (2013), "Evaluation of Triangular Cooperation. Summary", Third Party Evaluation Report, Ministry of Foreign Affairs of Japan, Tokyo.
- OCDE (2005), "Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo y programa de acción de Accra", Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, París.
- OECD (s.f.a), "Triangular co-operation repository of projects", <https://www.oecd.org/dac/dac-global-relations/triangular-co-operation-repository.htm> (consultado el 17.12.2019).
- OECD (s.f.b), "Implementing BAPA +40 – What is next for Triangular Co-operation?", International Meeting on Triangular Co-operation, <http://www.oecd.org/dac/dac-global-relations/international-meeting-on-triangular-co-operation.htm> (consultado el 14.01.2020).
- OECD (2008), "Accra Agenda for Action", Organisation for Economic Co-operation and Development, Acra.
- OECD (2011), "Busan Partnership for Effective Development Co-operation", Busan High Level Forum on Aid Effectiveness: Proceedings, Organisation for Economic Co-operation and Development, Busan, pp. 17-28.
- OECD (2019), "Other official providers reporting at the aggregate level to the OECD", OECD iLibrary, https://www.oecd-ilibrary.org/sites/013eabc4-en/index.html?itemId=/content/component/5e331623-en&_csp_=b14d4f60505d057b456dd1730d8fcea3&itemIGO=oecd&itemContentType=chapter#section-d1e19477 (consultado el 14.08.2019).
- OECD DAC (2013), "Triangular Co-operation: What's the literature telling us?", Organisation for Economic Co-operation and Development, Development Assistance Committee, París.
- OECD DAC (2016), "Dispelling the myths of triangular co-operation – Evidence from the 2015 OECD survey on triangular co-operation", Organisation for Economic Co-operation and Development, Development Assistance Committee, París.

- Piefer, N. y J. Casado-Asensio (2018), "Kit de herramientas para identificar, dar seguimiento y evaluar el valor agregado de la cooperación triangular", Organisation for Economic Co-operation and Development, s.l.
- Piefer, N. y B. Vega (2014), "Experiences of Middle-Income-Countries in International Development Cooperation", Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit, Ciudad de México.
- Quadir, F. (2012), "Rising Donors and the New Narrative of 'South-South' Cooperation: what prospects for changing the landscape of development assistance programmes?", *Third World Quarterly*, Vol. 34, Nro. 2, pp. 321-338.
- Rhee, H. (2011), "Promoting South-South Cooperation through Knowledge Exchange", *Catalyzing Development: A New Vision for Aid*, Brookings Institution Press, Washington D.C., pp. 260-280.
- Sidiropoulos, E. (2019), "South Africa's Changing Role in Global Development Structures – Being in Them but Not Always of Them", Discussion Paper, Nro. 4/2019, German Development Institute, Bonn.
- Thailand International Cooperation Agency (2018), "Development Diplomacy & SEP for SDGs Partnership", <http://tica.thaigov.net/main/en/business/6296/87783-Development-Diplomacy-and-SEP-for-SDGs-Partnership.html> (consultado el 11.09.2019).
- The Japan Times (2019), "Indonesia creates development agency to aid neighbors", *The Japan Times*, <https://www.japantimes.co.jp/news/2019/10/19/asia-pacific/indonesia-creates-development-agency-aid-neighbors/#.Xbg-tHdFyUI> (consultado el 29.10.2019).
- The World Bank Group (s.f.), "World Bank Country and Lending Groups", <https://datahelpdesk.worldbank.org/knowledgebase/articles/906519-world-bank-country-and-lending-groups> (consultado el 13.11.2019).
- Timossi, A. J. (2015), "Revisiting the 1955 Bandung Asian-African Conference And Its Legacy", South Centre, <https://www.southcentre.int/question/revisiting-the-1955-bandung-asian-african-conference-and-its-legacy/#> (consultado 31.10.2019).
- Tjønneland, E. (2019), "Norwegian Aid and Triangular South-South Cooperation. Mapping, analysis and implications for Norwegian knowledge transfer", Discussion Paper, Nro. 1/2019, Norwegian Agency for Development Cooperation, Oslo.
- Tortora, P. (2011), "Common Ground Between South-South and North-South Co-operation Principles", Organisation for Economic Co-operation and Development/Development Co-operation Directorate, s.l.
- UN (1978), "Buenos Aires Plan of Action", United Nations, Buenos Aires.
- UN (2019), "Informe de la Segunda Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la Cooperación Sur-Sur", Naciones Unidas, Nueva York.
- UNOSSC (2019), "Cooperation beyond convention. Independent Report on South-South and Triangular Cooperation", United Nations Office for South-South Cooperation, Nueva York.
- Weiss, C. H. (1997), "Theory-based evaluation: Past, present, and future", *New Directions for Evaluation*, Vol. 1997, Nro. 76, pp. 41-55.
- Zilla, C. et al. (2011), "Dreieckskooperationen als neues Instrument der Entwicklungszusammenarbeit – Chancen und Risiken neuer Kooperationen. Die Fälle Brasilien, Indien und China", Stiftung für Wissenschaft und Politik, Berlín/Estocolmo.

8. ANEXOS

8.1 Teoría de cambio de los oferentes del Sur y los receptores

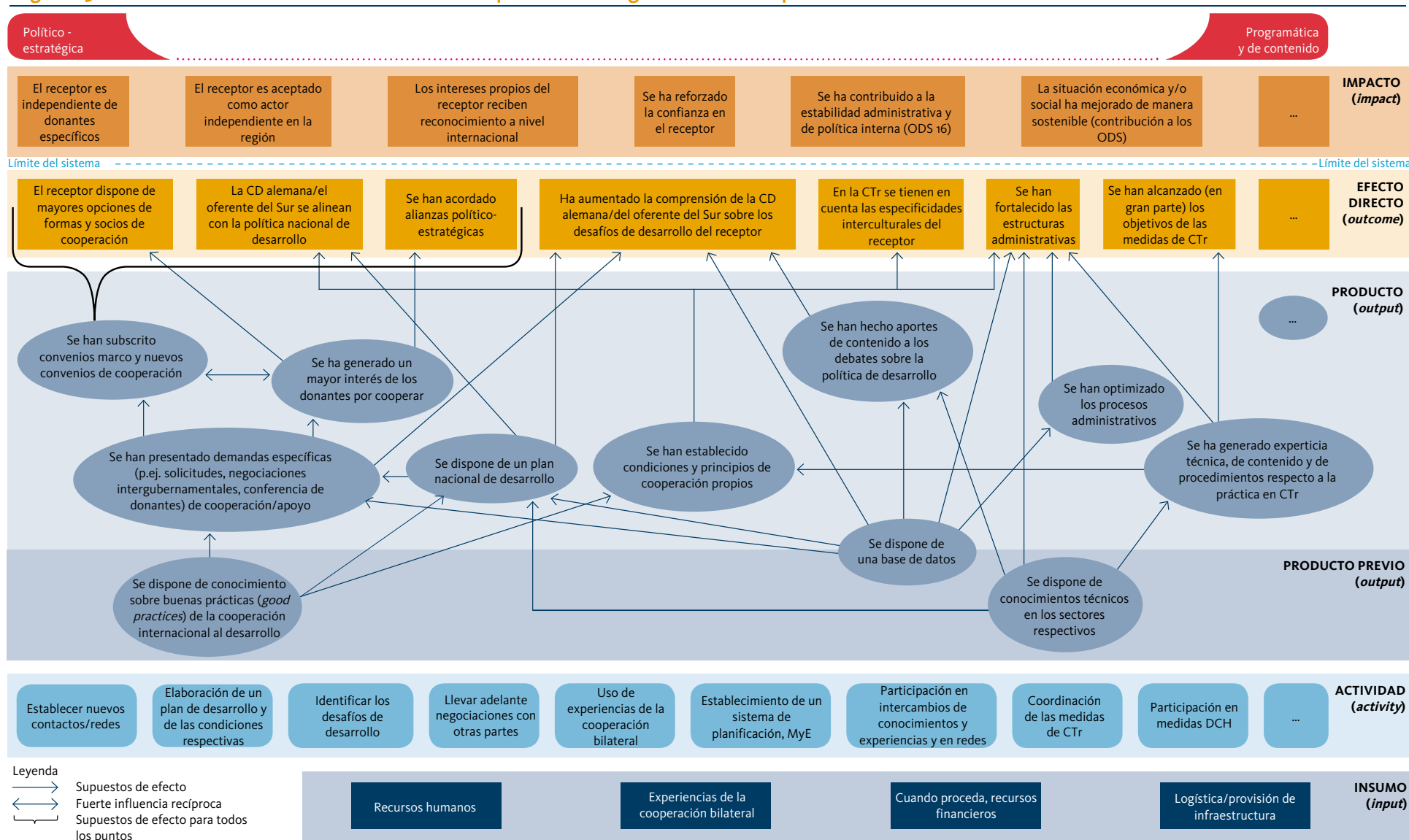
Figura 18 Teoría de cambio reconstruida de la cooperación triangular de los oferentes del Sur



Nota: La TdC se basa en los supuestos adoptados al inicio de la evaluación. La figura no se ha actualizado con los resultados.

Fuente: Elaboración propia.

Figura 19 Teoría de cambio reconstruida de la cooperación triangular de los receptores



Nota: La TdC se basa en los supuestos adoptados al inicio de la evaluación. La figura no se ha actualizado con los resultados.

Fuente: Elaboración propia.

8.2 Lista de las medidas de cooperación triangular incluidas en el análisis del portafolio

Tabla 5 Lista de las medidas de cooperación triangular incluidas en el análisis del portafolio

Región	Oferente del Sur	Receptor	Título de la medida de desarrollo
América Latina y el Caribe	Brasil	Perú	Creación de un Centro de Tecnologías Ambientales (CTA)
			<i>Überregionale AIDS-Bekämpfung in Lateinamerika und der Karibik</i> (Lucha contra el SIDA a nivel suprarregional en América Latina y el Caribe)
	Chile	Colombia	Fortalecimiento de la gestión de los residuos en Colombia
		El Salvador	<i>Methodentransfer zur Entwicklung nachhaltiger Sozialprogramme im Bereich der Jugendbeschäftigungsförderung</i> (Transferencia de métodos para el desarrollo de programas sociales sostenibles en el ámbito de la promoción del empleo juvenil)
		Guatemala	Fortalecimiento de la gestión institucional en los ámbitos de atención, educación e información al consumidor en Guatemala
		Honduras	Fortalecimiento de la institucionalidad de la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente en el manejo integral de los residuos sólidos en Honduras
		Paraguay	Modelo de Intervención Socio Territorial (MIST) en Asentamientos Precarios de los Sectores Ribereños
			Paraguay entre todos y todas
		Perú	Fortalecimiento interinstitucional de los sistemas territoriales de control de obras para fomentar la transparencia y la participación (InfObras)
		República Dominicana	Promoción de la Empleabilidad juvenil en zonas Urbanas y Rurales desfavorecidas en la República Dominicana
		Países andinos	<i>Aufarbeitung der Erfahrungen mit der Dreieckskooperation Chile-Andenländer in der Kraftmessung</i> (Elaboración de las experiencias de la cooperación triangular Chile-Países Andinos en la medición de la fuerza)
	Costa Rica	Bolivia	Fortalecimiento de capacidades para potenciar el reciclaje y el tratamiento de residuos

Región	Oferente del Sur	Receptor	Título de la medida de desarrollo
	México	Bolivia	Apoyo en la mejora del reúso y tratamiento de aguas residuales y protección de cuerpos de agua con enfoque de adaptación al cambio climático
			Fomento del reúso de aguas residuales tratadas para el riego agrícola en Bolivia (CORTIMEX)
		Colombia	Establecer estándares de monitoreo y reportes en la región sobre cambios de uso del suelo e impacto del cambio climático en la biodiversidad
			Asesoría técnica y transferencia de conocimientos sobre vivienda sustentable en materia de eficiencia energética y ambiental
		Ecuador, Paraguay	Cooperación triangular para el fortalecimiento de la infraestructura de la calidad
		El Salvador, Nicaragua	Asesoría técnica y transferencia de conocimientos para la implementación de buenas prácticas de eficiencia energética y Sistemas de Gestión de la Energía (SGEn) a través de redes de aprendizaje
		Honduras, Guatemala	Fomento e integración de proveedores de PYMES a través de la Plataforma ANTAD.biz y su componente ambiental en Guatemala y Honduras
		Perú	Gestión Integral de Sitios Contaminados (GISCO)
		República Dominicana	Fortalecimiento de políticas públicas en Gestión Integral de Residuos Sólidos (GIRS) en la República Dominicana a partir de la creación de modelos municipales integrales
	Perú	Chile	Fortalecimiento interinstitucional para los sistemas territoriales de control de obras para fomentar la transparencia y la participación (InfObras)
		Guatemala	Desarrollo de capacidades institucionales en políticas y estrategias educativas, con énfasis en la educación rural
			Intercambio de Experiencias para la mejora de la gestión tributaria local en Guatemala
		Paraguay	Intercambio de experiencias de gestión de la capacitación entre el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC) del Perú y la Dirección General del Registro del Estado Civil (REC) de Paraguay

Región	Oferente del Sur	Receptor	Título de la medida de desarrollo
América Latina y el Caribe – África (CTr intercontinental)	Brasil, México	Bolivia	<i>Erdgasmesstechnik Lateinamerika</i> (Tecnología de medición de gas natural en América Latina)
	Costa Rica, México	Guatemala	Fortalecimiento de capacidades para la gestión territorial sostenible del Corredor Biológico Mesoamericano en Guatemala
	Brasil	Mozambique	<i>Stärkung des Messwesens und des nationalen Instituts für Normierung in Mosambik, FORTINNOQ</i> (Fortalecimiento técnico e institucional del Instituto Nacional de Normalización y Calidad)
			<i>Stärkung des Risikomanagements an den Flüssen und angrenzenden Küstenzonen</i> (Fortalecimiento de la gestión de riesgos en ríos y zonas costeras adyacentes)
Sudeste Asiático	Costa Rica	Marruecos	Mejoramiento del manejo y del uso sustentable de bosques, cuencas e áreas protegidas en el contexto del cambio climático
	Indonesia	Myanmar	<i>Berufliche Bildung</i> (Formación profesional)
			<i>Nachhaltige Wirtschaftsentwicklung durch Berufsbildung in Indonesien</i> (Desarrollo económico sostenible a través de formación profesional en Indonesia)
			<i>Nachhaltige Wirtschaftsentwicklung durch technische und berufliche Ausbildung sowie Training</i> (Desarrollo económico sostenible a través de formación técnica y profesional y a través de capacitación)
		Timor Oriental	<i>Trilaterale Kooperation mit Indonesien</i> (Cooperación trilateral con Indonesia)
	Malasia	Camboya	<i>Corporate Social Responsibility im Hafensektor</i> (Responsabilidad social corporativa en el sector portuario)
	Tailandia	Laos	<i>Unterstützung des laotischen Rechnungshofs</i> (Apoyo a la Contraloría de Laos)
			<i>Verbesserung der Wasserqualität im Wassereinzugsgebiet Nam Song</i> (Mejora de la calidad del agua en la cuenca hidrográfica del río Nam Song)
			<i>Förderung eines nationalen Good Agricultural Practice (GAP)-Standards</i> (Fomento de estándares nacionales de Buenas Prácticas Agrícolas, BPA)

Región	Oferente del Sur	Receptor	Título de la medida de desarrollo
África subsahariana			<i>Ausbau der Zulieferkette für Maulbeerbaumpapier</i> (Ampliación de la cadena de suministro de papel de morera)
		Vietnam	<i>Stärkung von Agrargenossenschaften in Zentralvietnam</i> (Fortalecimiento de cooperativas agrícolas en Vietnam central)
	Sudáfrica	República Democrática del Congo	<i>Unterstützung des Anti-Korruptions-Frameworks in der Demokratischen Republik Kongo – Organisation eines Nationalen Anti-Korruptions-Gipfels in der Demokratischen Republik Kongo</i> (Apoyo al marco anticorrupción en la República Democrática del Congo – Organización de una Cumbre Nacional Anticorrupción en la República Democrática del Congo)
		Tanzania	<i>Development of an investigation manual for the Independent Complaints Directorate (ICD) and training support to Tanzania and Kenya</i> (Elaboración de un manual de investigación para la Dirección Independiente de Denuncias –ICD– y apoyo en la capacitación a Tanzania y Kenia)
			<i>Fire Management Coordination Project</i> (Proyecto de coordinación para el control de incendios)

Fuente: Elaboración propia.

8.3 Criterios para la selección de casos

Tabla 6 Criterios para la selección de casos

Veto	Criterio	Condición / Observación
Criterios generales		
	Cobertura regional	Experiencia con CTr
	CTr intercontinental	Experiencia con CTr ≥ 5 proyectos de CTr
	Actores duales	Experiencia con CTr
X	Situación de seguridad	
	Organizaciones ejecutoras alemanas involucradas	Organizaciones ejecutoras alemanas con ≥ 5 medidas de CTr
	Aporte financiero de oferente del Sur y receptor	Aportes propios de los actores -> Apropiación, comprensión de los roles
X	Disponibilidad de las personas a entrevistar	- Situación política (elecciones, negociaciones intergubernamentales, consultas intergubernamentales, entre otros) - Año de finalización: mejor medidas de CTr finalizadas más recientes que medidas más antiguas
	Congruencia $nC \approx nM$	Logística: superposición espacial de nC y nM
	Accesibilidad de las medidas	Aislamiento y otros
Criterios específicos para las relaciones de cooperación (nC)		
	Relaciones de cooperación	Experiencia con CTr; en LAC ≥ 3 relaciones de cooperación
	Medidas de CTr por relación de cooperación	Intensidad
Criterios específicos para las medidas de CTr (nM)		
	Medidas de CTr por actor	Experiencia con medidas de CTr; en LAC ≥ 5 medidas de CTr
	Medidas de CTr finalizadas y en curso	Medición de impactos; conceptos / planes actuales.
	Duración / periodo de ejecución	- Experiencia con CTr ≥ 1 año de duración - cf. disponibilidad - cf. medidas de CTr finalizadas o en curso
	Presupuesto del proyecto	Medidas de CTr ≥ 100.000 EUR
	Tipo de financiamiento	FEE, fondos regionales, fondos bilaterales, etc.
	Sectores	Criterio subordinado en relación con la varianza de los casos en los sectores

Fuente: Elaboración propia.

8.4 Resumen de los estudios de caso

Tabla 7 Resumen de los países en sus respectivos roles

	Nº	Oferente del Sur	Receptor	Actor dual	Actor intercontinental
África	1	Sudáfrica			
	2		Tanzania		
	3		Mozambique		Mozambique
Sudeste Asiático	4	Indonesia			
	5	Tailandia			
	6		Vietnam		
	7		Laos		
América Latina y el Caribe	8	México			
	9	Brasil			Brasil
	10	Chile			Chile
	11	Costa Rica			
	12			Perú	
	13		Guatemala		
	14		El Salvador		
	15		Bolivia		
	16		Paraguay		

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 8 Resumen de las medidas de cooperación triangular analizadas

Región	Oferente del Sur	Receptor	Título de la medida de desarrollo
América Latina y el Caribe	Brasil	Perú	Creación de un Centro de Tecnologías Ambientales (CTA)
	Brasil, México	Bolivia	<i>Erdgasmesstechnik Lateinamerika</i> (Tecnología de medición de gas natural en América Latina)
	Chile	El Salvador	Transferencia de metodología para desarrollar estrategia de empleabilidad y emprendedurismo social
		Paraguay	Modelo de Intervención Socio Territorial (MIST) en Asentamientos Precarios de los Sectores Ribereños
		Perú	Fortalecimiento institucional para mejorar la transparencia y la participación ciudadana en los sistemas de vigilancia de las obras públicas (InfObras)

Región	Oferente del Sur	Receptor	Título de la medida de desarrollo
	Chile, México	Perú, Colombia	Integración regional para el fortalecimiento de la producción y el consumo sustentable en el marco de la Alianza del Pacífico
	Costa Rica	Bolivia	Fortalecimiento de capacidades para potenciar el reciclaje y el tratamiento de residuos
	Costa Rica, México	Guatemala	Fortalecimiento de capacidades para la gestión territorial sostenible del Corredor Biológico Mesoamericano en Guatemala
	México	Bolivia	Fomento del reúso de aguas residuales tratadas para el riego agrícola (CORTIMEX)
		El Salvador, Nicaragua	Asesoría técnica y transferencia de conocimientos para la implementación de buenas prácticas de eficiencia energética y Sistemas de Gestión de la Energía (SGEn) a través de redes de aprendizaje
		Honduras, Guatemala	Fomento e integración de proveedores de PYMES a través de la Plataforma ANTAD.biz y su componente ambiental en Guatemala y Honduras
	Perú	Chile	Fortalecimiento institucional para mejorar la transparencia y la participación ciudadana en los sistemas de vigilancia de las obras públicas (InfObras)
		Guatemala	Desarrollo de capacidades institucionales en políticas y estrategias educativas, con énfasis en la educación rural
		Paraguay	Intercambio de experiencias de gestión de la capacitación entre el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC) del Perú y la Dirección General del Registro del Estado Civil (REC) de Paraguay
LAC - África	Brasil	Mozambique	<i>Stärkung des Messwesens und des nationalen Instituts für Normierung in Mosambik, FORTINNOQ</i> (Fortalecimiento técnico e institucional del Instituto Nacional de Normalización y Calidad)
			<i>Katastrophenvorsorge in Mosambik</i> (Prevención de desastres en Mozambique)
Sudeste Asiático	Indonesia	Myanmar	<i>Berufliche Bildung</i> (Formación profesional)
	Tailandia	Laos	<i>Unterstützung des laotischen Rechnungshofs</i> (Apoyo a la Contraloría de Laos)

Región	Oferente del Sur	Receptor	Título de la medida de desarrollo
			<i>Verbesserung der Wasserqualität im Wassereinzugsgebiet Nam Song</i> (Mejora de la calidad del agua en la cuenca hidrográfica del río Nam Song)
			<i>Förderung eines nationalen Good Agricultural Practice (GAP)-Standards</i> (Fomento de estándares nacionales de Buenas Prácticas Agrícolas, BPA)
		Vietnam	<i>Zugang zu naturmedizinischen Produkten</i> (Acceso a productos de medicina natural)
			<i>Hochentwickelte technische Dienstleistungen für kleine und mittlere Unternehmen (KMU)</i> (Servicios técnicos sofisticados para pequeñas y medianas empresas (PYMES))
			<i>Stärkung von Agrargenossenschaften in Zentralvietnam</i> (Fortalecimiento de cooperativas agrícolas en Vietnam central)
África subsahariana	Sudáfrica	Tanzania	<i>Fire Management Coordination Project</i> (Proyecto de coordinación para el control de incendios)
			<i>Development of an investigation manual for the Independent Complaints Directorate (ICD) and training support to Tanzania and Kenya</i> (Elaboración de un manual de investigación para la Dirección Independiente de Denuncias –ICD– y apoyo en la capacitación a Tanzania y Kenia)

Fuente: Elaboración propia.

8.5 Resumen de los oferentes del Sur y los receptores por región

Tabla 9 Resumen del número de relaciones de cooperación y medidas por actor

	Actor	Número de relaciones de cooperación	Número de medidas
América Central	Oferente del Sur		
	Costa Rica	9	12
	México	15	24
	Receptor		
	República Dominicana	4	8
	Guatemala	5	14
	El Salvador	4	10
	Haití	1	1
	Honduras	4	8
	Cuba	1	1
	Nicaragua	4	5
	Panamá	1	1
América del Sur	Oferente del Sur		
	Argentina	2	3
	Brasil	21	12
	Chile	13	34
	Receptor		
	Bolivia	8	18
	Ecuador	3	7
	Colombia	4	11
	Paraguay	5	11
	Trinidad y Tobago	2	1
	Uruguay	2	4
	Actores duales (en LAC)		
	Perú	8	18
Sudeste Asiático	Oferente del Sur		
	Indonesia	2	5
	Malasia	2	2
	Tailandia	4	11
	Receptor		
	Camboya	1	1

	Actor	Número de relaciones de cooperación	Número de medidas
	Laos	1	6
	Myanmar	1	4
	Timor Oriental	3	3
	Mongolia	1	1
	Vietnam	1	3
África	Oferente del Sur		
	Sudáfrica	10	7
	Receptor		
	Angola	1	1
	Benín	1	1
	Burundi	1	1
	República Democrática del Congo	1	2
	Ghana	2	3
	Guinea-Bisáu	1	1
	Cabo Verde	1	1
	Kenia	1	1
	Marruecos	1	1
	Mozambique	2	6
	Nigeria	1	1
	Santo Tomé y Príncipe	1	1
	Senegal	1	1
	Zimbabue	1	1
	Tanzania	1	3
	Túnez	1	1
	Uganda	1	2

Fuente: Elaboración propia.

8.6 Resumen de los códigos de país

Tabla 10 Códigos de país

Código de país	País
AGO	Angola
ARG	Argentina
BDI	Burundi
BEN	Benín
BOL	Bolivia
BRA	Brasil
CHL	Chile
COD	República Democrática del Congo
COL	Colombia
CPV	Cabo Verde
CRI	Costa Rica
CUB	Cuba
DOM	República Dominicana
ECU	Ecuador
GHA	Ghana
GNB	Guinea-Bisáu
GTM	Guatemala
HON	Honduras
HTI	Haití
IDN	Indonesia
KEN	Kenia
KHM	Camboya
LAO	Laos
MAR	Marruecos
MEX	México
MMR	Myanmar
MNG	Mongolia

Código de país	País
MOZ	Mozambique
MYS	Malasia
NGA	Nigeria
NIC	Nicaragua
PAN	Panamá
PER	Perú
PRY	Paraguay
SEN	Senegal
SLV	El Salvador
STP	Santo Tomé y Príncipe
THA	Tailandia
TLS	Timor Oriental
TTO	Trinidad y Tobago
TUN	Túnez
TZA	Tanzania
UGA	Uganda
URY	Uruguay
VNM	Vietnam
ZAF	Sudáfrica
ZWE	Zimbabue

Fuente: Elaboración propia.

8.7 Factores de éxito

Las siguientes tablas presentan las menciones de los factores de éxito desglosados por roles y regiones en números absolutos y en porcentajes. El número total indica el número de menciones a los factores de éxito por rol. Cuando un factor de éxito fue mencionado varias veces en la misma entrevista, solo se contabilizó una vez.

Tabla 11 Factores de éxito según los roles

Cooperación alemana al desarrollo		Oferente del Sur		Receptor	
Claridad en los roles	8,2 % 27	Apropiación	9,8 % 22	Buena coordinación	8,1 % 10
Respaldo político	5,8 % 19	Alineación	8,0 % 18	Realización de talleres	5,7 % 7
Lengua común	5,2 % 17	Buena coordinación	5,8 % 13	Competencias de las organizaciones ejecutoras	5,7 % 7
Competencias de las organizaciones ejecutoras	5,2 % 17	Claridad en los roles	5,4 % 12	Buena planificación	5,7 % 7
Horizontalidad	4,3 % 14	Monitoreo y evaluación	4,9 % 11	Buena comunicación	4,9 % 6
Claridad en los objetivos	3,7 % 12	Respaldo político	4,5 % 10	Alineación	4,9 % 6
Vinculación con programas bilaterales	3,7 % 12	Competencias de las organizaciones ejecutoras	4,5 % 10	Claridad en los roles	4,9 % 6
Cultura, historia, comprensión comunes	3,7 % 12	Flexibilidad	4,5 % 10	Transferencia mutua de conocimientos	4,9 % 6
Apropiación	3,4 % 11	Realización de talleres	4,5 % 10	Lengua común	4,1 % 5
Confianza	3,4 % 11	Dependencia de personas	4,5 % 10	Confianza	4,1 % 5
Flexibilidad	3,4 % 11	Lengua común	3,6 % 8	Buena selección de los actores	4,1 % 5
Desarrollo socioeconómico similar	2,7 % 9	Cultura, historia, comprensión comunes	3,6 % 8	Monitoreo y evaluación	3,3 % 4
Buena comunicación	2,7 % 9	Buena comunicación	3,1 % 7	Imagen positiva de las organizaciones ejecutoras alemanas	2,4 % 3
Buena planificación	2,7 % 9	Buena planificación	3,1 % 7	Horizontalidad	2,4 % 3
Monitoreo y evaluación	2,4 % 8	Horizontalidad	2,7 % 6	Experticia del oferente del Sur	2,4 % 3

Cooperación alemana al desarrollo		Oferte del Sur		Receptor	
Buena selección de los actores	2,1 % 7	Memorando de entendimiento	2,2 % 5	Dependencia de las personas	2,4 % 3
Imagen positiva de las organizaciones ejecutoras alemanas	2,1 % 7	Buena selección de los actores	2,2 % 5	Experiencias en cooperación bilateral	2,4 % 3
Realización de talleres	2,1 % 7	Vinculación con programas bilaterales	2,2 % 5	Vinculación con programas bilaterales	2,4 % 3
Viajes y reuniones presenciales	1,8 % 6	Claridad en los objetivos	2,2 % 5	Transferencia de experiencia del oferente del Sur	1,6 % 2
Experiencias en cooperación bilateral	1,8 % 6	Confianza	1,8 % 4	Regionalidad Asia	1,6 % 2
Interés sustentable	1,8 % 6	Estructuras de la GIZ en los países socios	1,8 % 4	Cultura, historia, comprensión comunes	1,6 % 2
Fondo LAC	1,8 % 6	Transferencia mutua de conocimientos	1,8 % 4	Viajes y reuniones presenciales	1,6 % 2
Alineación	1,8 % 6	Desarrollo socioeconómico similar	1,3 % 3	Apropiación	1,6 % 2
Nivel técnico en el proyecto	1,5 % 5	Viajes y reuniones presenciales	1,3 % 3	Respaldo político	1,6 % 2
Demanda y articulación de las necesidades del receptor	1,5 % 5	Efectos de aprendizaje	1,3 % 3	Interés sustentable	1,6 % 2
Estructura de conducción	1,5 % 5	Número de tres actores en la CTr	1,3 % 3	Conocimiento de la CTr	1,6 % 2
Cualificación de las y los empleados	1,5 % 5	Número de actores en la CTr	0,9 % 2	Desarrollo socioeconómico similar	1,6 % 2
Fondo TriCo	1,5 % 5	Demanda y articulación de las necesidades del receptor	0,9 % 2	Claridad en los objetivos	1,6 % 2
Relaciones bilaterales de Alemania	1,2 % 4	Experticia del oferente del Sur	0,9 % 2	Estructuras de la GIZ en los países socios	0,8 % 1
Estructuras de la GIZ en los países socios	1,2 % 4	Oferente del Sur técnicamente fuerte	0,9 % 2	Demanda y articulación de las necesidades del receptor	0,8 % 1

Cooperación alemana al desarrollo		Oferte del Sur		Receptor	
Dependencia de las personas	1,2 % 4	Estructura de conducción	0,9 % 2	Oferte del Sur técnicamente fuerte	0,8 % 1
Efectos de aprendizaje	1,2 % 4	Conocimiento de la CTr	0,9 % 2	Memorando de entendimiento	0,8 % 1
GIZ como factor de éxito esencial	0,9 % 3	Fondo LAC	0,9 % 2	Flexibilidad	0,8 % 1
Reconocimiento de jerarquías	0,9 % 3	Reconocimiento de jerarquías	0,4 % 1	Estructura de conducción	0,8 % 1
Memorando de entendimiento	0,9 % 3	Ubicación del proyecto en el país receptor	0,4 % 1	Nivel técnico en el proyecto	0,8 % 1
Buena coordinación	0,9 % 3	Nivel técnico en el proyecto	0,4 % 1	Efectos de aprendizaje	0,8 % 1
Cooperación Sur-Sur	0,9 % 3	Oportunidad del oferente del Sur de perfilarse en la CTr	0,4 % 1	Carácter participativo de la CTr	0,8 % 1
Carácter participativo de la CTr	0,9 % 3			Número de tres actores en la CTr	0,8 % 1
Número de tres actores en la CTr	0,9 % 3			Fondo LAC	0,8 % 1
Ubicación del proyecto en el país receptor	0,6 % 2				
Oferte del Sur técnicamente fuerte	0,6 % 2				
Transferencia de experiencias	0,6 % 2				
Número de actores en la CTr	0,6 % 2				
Integración del antiguo receptor de la cooperación como oferente del Sur	0,3 % 1				
Posibilidad de la CTr en conflictos de bajo umbral	0,3 % 1				
Competencias de las organizaciones ejecutoras en la lengua del país del receptor y/o del oferente del Sur	0,3 % 1				
Regionalidad América Latina	0,3 % 1				

Cooperación alemana al desarrollo		Oferente del Sur		Receptor	
Formulación explícita de expectativas y beneficios	0,3 % 1				
Interés común en la cooperación	0,3 % 1				
Oportunidad del oferente del Sur de perfilarse en la CTr	0,3 % 1				
Transferencia de la coordinación de Alemania al oferente del Sur y al receptor	0,3 % 1				
Experiencias y competencias de Alemania y del oferente del Sur	0,3 % 1				
SUMA Cooperación alemana al desarrollo	328	SUMA Oferente del Sur	224	SUMA Receptor	123

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 12 Factores de éxito en América Latina y el Caribe según los roles

Cooperación alemana al desarrollo		Oferte del Sur		Receptor	
Claridad en los roles	8,7 % 18	Apropiación	11,4 % 17	Buena coordinación	8,7 % 8
Competencias de las organizaciones ejecutoras	5,8 % 12	Alineación	7,4 % 11	Competencias de las organizaciones ejecutoras	7,6 % 7
Lengua común	5,3 % 11	Claridad en los roles	6,7 % 10	Realización de talleres	7,6 % 7
Respaldo político	5,3 % 11	Buena coordinación	6,7 % 10	Transferencia mutua de conocimientos	6,5 % 6
Claridad en los objetivos	3,9 % 8	Flexibilidad	6,0 % 9	Buena comunicación	5,4 % 5
Flexibilidad	3,9 % 8	Competencias de las organizaciones ejecutoras	4,7 % 7	Confianza	5,4 % 5
Confianza	3,9 % 8	Dependencia de las personas	4,7 % 7	Alineación	5,4 % 5
Apropiación	3,9 % 8	Monitoreo y evaluación	4,7 % 7	Claridad en los roles	4,3 % 4
Horizontalidad	3,4 % 7	Respaldo político	4,7 % 7	Imagen positiva de las organizaciones ejecutoras alemanas	3,3 % 3
Cultura, historia, comprensión comunes	3,4 % 7	Cultura, historia, comprensión comunes	4,0 % 6	Horizontalidad	3,3 % 3
Desarrollo socioeconómico similar	3,4 % 7	Lengua común	3,4 % 5	Buena planificación	3,3 % 3
Buena selección de los actores	3,4 % 7	Realización de talleres	3,4 % 5	Dependencia de las personas	3,3 % 3
Alineación	2,9 % 6	Horizontalidad	2,7 % 4	Monitoreo y evaluación	3,3 % 3
Experiencias en cooperación bilateral	2,9 % 6	Confianza	2,7 % 4	Transferencia de experiencias del oferente del Sur	2,2 % 2
Vinculación con programas bilaterales	2,9 % 6	Buena selección de los actores	2,7 % 4	Experticia del oferente del Sur	2,2 % 2
Fondo LAC	2,9 % 6	Buena planificación	2,0 % 3	Lengua común	2,2 % 2
Demanda y articulación de las	2,4 %	Buena comunicación	2,0 %	Claridad en los objetivos	2,2 %

Cooperación alemana al desarrollo		Oferente del Sur		Receptor	
necesidades del receptor	5		3		2
Buena planificación	2,4 % 5	Vinculación con programas bilaterales	2,0 % 3	Viajes y reuniones presenciales	2,2 % 2
Buena comunicación	2,4 % 5	Estructuras de la GIZ en los países socios	1,3 % 2	Apropiación	2,2 % 2
Imagen positiva de las organizaciones ejecutoras alemanas	2,4 % 5	Experticia del oferente del Sur	1,3 % 2	Buena selección de los actores	2,2 % 2
Realización de talleres	2,4 % 5	Desarrollo socioeconómico similar	1,3 % 2	Experiencias en cooperación bilateral	2,2 % 2
Viajes y reuniones presenciales	2,4 % 5	Memorando de entendimiento	1,3 % 2	Conocimiento de la CTr	2,2 % 2
Nivel técnico en el proyecto	2,4 % 5	Claridad en los objetivos	1,3 % 2	Oferente del Sur técnicamente fuerte	1,1 % 1
Interés sustentable	2,4 % 5	Viajes y reuniones presenciales	1,3 % 2	Cultura, historia, comprensión comunes	1,1 % 1
Estructuras de la GIZ en los países socios	1,4 % 3	Estructura de conducción	1,3 % 2	Desarrollo socioeconómico similar	1,1 % 1
Monitoreo y evaluación	1,4 % 3	Transferencia mutua de conocimientos	1,3 % 2	Flexibilidad	1,1 % 1
Estructura de conducción	1,4 % 3	Efectos de aprendizaje	1,3 % 2	Estructura de conducción	1,1 % 1
Buena coordinación	1,4 % 3	Número de tres actores en la CTr	1,3 % 2	Respaldo político	1,1 % 1
Cualificación de las y los empleados	1,4 % 3	Fondo LAC	1,3 % 2	Nivel técnico en el proyecto	1,1 % 1
Reconocimiento de jerarquías	1,0 % 2	Ubicación del proyecto en el país receptor	0,7 % 1	Efectos de aprendizaje	1,1 % 1
Ubicación del proyecto en el país receptor	1,0 % 2	Demanda y articulación de las necesidades del receptor	0,7 % 1	Interés sustentable	1,1 % 1
Oferente del Sur técnicamente fuerte	1,0 % 2	Oferente del Sur técnicamente fuerte	0,7 % 1	Carácter participativo de la CTr	1,1 % 1

Cooperación alemana al desarrollo		Oferente del Sur		Receptor	
Transferencia mutua de conocimientos	1,0 % 2	Número de actores en la CTr	0,7 % 1	Número de tres actores en la CTr	1,1 % 1
Efectos de aprendizaje	1,0 % 2	Oportunidad del oferente del Sur de perfilarse en la CTr	0,7 % 1	Fondo LAC	1,1 % 1
Transferencia de experiencias	1,0 % 2				
Carácter participativo de la CTr	1,0 % 2				
Regionalidad América Latina	0,5 % 1				
Formulación explícita de expectativas y beneficios	0,5 % 1				
Memorando de entendimiento	0,5 % 1				
Interés común en la cooperación	0,5 % 1				
Oportunidad del oferente del Sur de perfilarse en la CTr	0,5 % 1				
Transferencia de la coordinación de Alemania al oferente del Sur y al receptor	0,5 % 1				
Experiencias y competencias de Alemania y del oferente del Sur	0,5 % 1				
SUMA Cooperación alemana al desarrollo	207	SUMA Oferente del Sur	149	SUMA Receptor	92

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 13 Factores de éxito en África subsahariana según los roles

Cooperación alemana al desarrollo		Oferente del Sur		Receptor	
Claridad en los roles	9,4 % 6	Memorando de entendimiento	25,0 % 3	Experiencias en cooperación bilateral	40,0 % 2
Lengua común	7,8 % 5	Competencias de las organizaciones ejecutoras	8,3 % 1	Buena planificación	20,0 % 1
Respaldo político	7,8 % 5	Horizontalidad	8,3 % 1	Buena coordinación	20,0 % 1
Fondo TriCo	7,8 % 5	Cultura, historia, comprensión comunes	8,3 % 1	Respaldo político	20,0 % 1
Dependencia de las personas	6,3 % 4	Realización de talleres	8,3 % 1		
Monitoreo y evaluación	6,3 % 4	Monitoreo y evaluación	8,3 % 1		
Vinculación con programas bilaterales	6,3 % 4	Buena comunicación	8,3 % 1		
Buena planificación	4,7 % 3	Apropiación	8,3 % 1		
Número de tres actores en la CTr	4,7 % 3	Alineación	8,3 % 1		
Competencias de las organizaciones ejecutoras	3,1 % 2	Vinculación con programas bilaterales	8,3 % 1		
Horizontalidad	3,1 % 2				
Cultura, historia, comprensión comunes	3,1 % 2				
Buena comunicación	3,1 % 2				
Apropiación	3,1 % 2				
Efectos de aprendizaje	3,1 % 2				
Número de actores en la CTr	3,1 % 2				
Imagen positiva de las organizaciones ejecutoras alemanas	1,6 % 1				

Cooperación alemana al desarrollo		Oferente del Sur		Receptor	
GlZ como factor de éxito esencial	1,6 % 1				
Competencias de las organizaciones ejecutoras en la lengua del país del receptor y/o del oferente del Sur	1,6 % 1				
Reconocimiento de jerarquías	1,6 % 1				
Claridad en los objetivos	1,6 % 1				
Realización de talleres	1,6 % 1				
Viajes y reuniones presenciales	1,6 % 1				
Estructura de conducción	1,6 % 1				
Cualificación de las y los empleados	1,6 % 1				
Cooperación Sur-Sur	1,6 % 1				
Carácter participativo de la CTr	1,6 % 1				
SUMA Cooperación alemana al desarrollo	64	SUMA Oferente del Sur	12	SUMA Receptor	5

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 14 Factores de éxito en el Sudeste Asiático según los roles

Cooperación alemana al desarrollo		Oferente del Sur		Receptor	
Horizontalidad	9,1 % 5	Alineación	15,8 % 6	Lengua común	12,5 % 3
Respaldo político	7,3 % 4	Apropiación	10,5 % 4	Buena selección de los actores	12,5 % 3
Competencias de las organizaciones ejecutoras	5,5 % 3	Buena planificación	7,9 % 3	Claridad en los roles	8,3 % 2
Claridad en los roles	5,5 % 3	Buena coordinación	7,9 % 3	Regionalidad Asia	8,3 % 2
Cultura, historia, comprensión comunes	5,5 % 3	Buena comunicación	7,9 % 3	Buena planificación	8,3 % 2
Claridad en los objetivos	5,5 % 3	Competencias de las organizaciones ejecutoras	5,3 % 2	Vinculación con programas bilaterales	8,3 % 2
Flexibilidad	5,5 % 3	Estructuras de la GIZ en los países socios	5,3 % 2	Estructuras de la GIZ en los países socios	4,2 % 1
Confianza	5,5 % 3	Claridad en los roles	5,3 % 2	Demanda y articulación de las necesidades del receptor	4,2 % 1
Imagen positiva de Alemania	3,6 % 2	Realización de talleres	5,3 % 2	Cultura, historia, comprensión comunes	4,2 % 1
Imagen positiva de las organizaciones ejecutoras alemanas	3,6 % 2	Transferencia mutua de conocimientos	5,3 % 2	Desarrollo socioeconómico similar	4,2 % 1
Lengua común	3,6 % 2	Horizontalidad	2,6 % 1	Memorando de entendimiento	4,2 % 1
Desarrollo socioeconómico similar	3,6 % 2	Demanda y articulación de las necesidades del receptor	2,6 % 1	Monitoreo y evaluación	4,2 % 1
Memorando de entendimiento	3,6 % 2	Oferente del Sur técnicamente fuerte	2,6 % 1	Buena coordinación	4,2 % 1
Realización de talleres	3,6 % 2	Lengua común	2,6 % 1	Buena comunicación	4,2 % 1
Buena comunicación	3,6 % 2	Dependencia de las personas	2,6 % 1	Alineación	4,2 % 1

Cooperación alemana al desarrollo		Oferente del Sur		Receptor	
Vinculación con programas bilaterales	3,6 % 2	Monitoreo y evaluación	2,6 % 1	Interés sustentable	4,2 % 1
Interés sustentable	3,6 % 2	Respaldo político	2,6 % 1		
Cooperación Sur-Sur	3,6 % 2	Buena selección de los actores	2,6 % 1		
Estructuras de la GIZ en los países socios	1,8 % 1	Efectos de aprendizaje	2,6 % 1		
Buena planificación	1,8 % 1				
Viajes y reuniones presenciales	1,8 % 1				
Monitoreo y evaluación	1,8 % 1				
Estructura de conducción	1,8 % 1				
Apropiación	1,8 % 1				
Cualificación de las y los empleados	1,8 % 1				
Nivel técnico en el proyecto	1,8 % 1				
SUMA Cooperación alemana al desarrollo	55	SUMA Oferente del Sur	38	SUMA Receptor	24

Fuente: Elaboración propia.

8.8 Cronograma

Marco temporal	Tareas
09/2017-02/2018	Elaboración del documento de concepto
12/2017	Realización de un estudio de caso exploratorio en Sudáfrica
03/2018	1ª Reunión del Grupo de referencia sobre el documento de concepto
03/2018-06/2018	Elaboración del informe inicial (<i>Inception Report</i>)
06/2018	2ª Reunión del Grupo de referencia sobre el informe de inicio (<i>Inception Report</i>)
07/2018-10/2018	Realización de los estudios de caso en América Latina y el Caribe
09/2018-11/2018	Realización de los estudios de caso en África subsahariana
10/2018-11/2018	Realización de los estudios de caso en el Sudeste Asiático
01/2019-07/2019	Análisis y síntesis de los resultados
02/2019-03/2019	Análisis del portafolio
07/2019	3ª Reunión del Grupo de referencia sobre los principales resultados, las conclusiones y las recomendaciones
07/2019-12/2019	Elaboración del informe de la evaluación
11/2019	4ª Reunión del Grupo de referencia sobre el borrador del informe de la evaluación
02/2020	Finalización del informe de la evaluación

8.9 Equipo de evaluación y colaboradores

Equipo central	Función
Lutz Meyer (hasta el 31.01.2019)	Evaluador senior y jefe del equipo
Dr. Marcus Kaplan (desde el 01.02.2019)	Evaluador senior y jefe del equipo
Dennis Busemann	Evaluador
Kristina Wirtgen	Evaluadora
Teresa Vogel (hasta junio de 2018)	Administradora del proyecto
Rebecca Maicher (julio de 2018 - mayo de 2019)	Administradora del proyecto
Amelie Bornemann (desde junio de 2019)	Administradora del proyecto

Colaboradores	Función
Christoph Hartmann	Revisor interno por pares (Peer Reviewer) de DEval (evaluador senior)
Helge Roxin	Revisor interno por pares (Peer Reviewer) de DEval (evaluador senior)
Dr. Sven Grimm	Revisor por pares externo
Nadine Piefer-Söyler	Revisora por pares externa
Manaíra Assunção	Consultora externa
Stefan Tominski	Consultor externo
Judith Ihl	Estudiante en prácticas
Theresa Müller	Estudiante en prácticas
Stefanie Knoll	Pasante

Jefe del Departamento responsable: Dr. Stefan Leiderer